

**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 21/03/2023**

114 TC-006897.989.20-8

**Prefeitura Municipal:** Novais.

**Exercício:** 2021.

**Prefeito(a):** Paulo César Dias Pinheiro.

**Advogado(s):** Francine Bartolomeu (OAB/SP nº 364.104).

**Procurador(es) de Contas:** Rafael Neubern Demarchi Costa.

**Fiscalizada por:** UR-8.

**Fiscalização atual:** UR-8.

(GCDR-41)

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. ATENDIDOS OS PRINCIPAIS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. DESPESAS DE PESSOAL. INCLUSÃO DE VALORES GASTOS COM TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA E VALE ALIMENTAÇÃO DE NATUREZA REMUNERATÓRIO. BAIXO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL. FAVORÁVEL COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS AO CORPO DE BOMBEIROS.**

## **1. RELATÓRIO**

**1.1.** Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** do exercício de **2021** da **PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVAIS**.

**1.2.** A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de São José do Rio Preto – UR/08, que na conclusão do relatório (Evento 58.34) apontou as seguintes ocorrências:

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

- ✓ O responsável pelo controle interno não exerce a função de forma exclusiva;
- ✓ Os relatórios do controle interno não indicam sua atuação no controle do combate à pandemia da COVID-19;



## **A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO**

- ✓ Não houve levantamentos formais dos problemas, necessidades e deficiências do município antecedentes ao planejamento;
- ✓ Não houve ampliação da participação popular na elaboração das peças orçamentárias;
- ✓ Não há realização de estudos/análises para previsão de receitas;
- ✓ A LDO prevê autorização para transposição, remanejamento e transferência de recursos em percentual acima da inflação;
- ✓ A LOA prevê abertura de créditos adicionais por decreto em percentual acima da inflação;
- ✓ Não há estrutura administrativa voltada para planejamento;
- ✓ Não houve a disponibilização de programas de treinamentos aos quadros funcionais do Sistema de Controle Interno;

### **A.2.1. FISCALIZAÇÃO ORDENADA**

- ✓ Embora constituída por Lei Municipal a Ouvidoria ainda não foi regulamentada:

## **A.3. OBRAS PARALISADAS**

- ✓ Existência de obras paralisadas no Município;
- ✓ A Prefeitura Municipal não vem atualizando a este Tribunal as informações sobre Obras Paralisadas e/ou Atrasadas.

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

- ✓ As alterações orçamentárias corresponderam a 27,54% da Despesa Fixada, indicando insuficiente planejamento orçamentário;
- ✓ Autorização na LOA para realização de transferências, transposições e remanejamentos, ferindo o disposto na Constituição Federal (artigo 165, § 8º e artigo 167);

### **B.1.5.1. PRECATÓRIOS**

- ✓ O Balanço Patrimonial não registra corretamente a dívida de precatórios;
- ✓ O Balanço Patrimonial não registra corretamente o saldo financeiro na conta bancária junto ao Tribunal de Justiça;

### **B.1.9.1. DESPESA DE PESSOAL**

- ✓ Inclusão de gastos com terceirização de serviços na Saúde, em substituição à contratação de servidores municipais, não contabilizados conforme disposto no § 1º do art. 18 da LRF;
- ✓ Inclusão de gastos referentes a despesas com vale-alimentação, concedido aos servidores;

## **B.1.10. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS**

- ✓ Ausência de leis que definam as atribuições dos cargos em comissão;
- ✓ Existência de servidores sem escolaridade compatível com os cargos em comissão aos quais foram nomeados;

### **B.1.10.1. CONTRATAÇÕES DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO**

- ✓ Ausência de previsão editalícia para isenção da taxa de inscrição em Processo Seletivo;
- ✓ Previsão editalícia que possibilita a incineração de documentos relativos ao Processo Seletivo;

#### **B.2. IEG-M – I-FISCAL**

- ✓ Não houve disponibilização de recursos orçamentários na operacionalização das atividades relacionadas à Administração Tributária;
- ✓ Não houve revisão periódica e geral do Cadastro Imobiliário;
- ✓ A Prefeitura não dispõe de rotina de fiscalização para detectar contribuintes que deixaram de emitir a Nota Fiscal de Serviços;
- ✓ Não houve divulgação da remuneração individualizada por agente público;

#### **B.3.3. PAGAMENTO HABITUAL DE HORAS EXTRAS**

- ✓ Pagamento de horas extras de modo contínuo, durante todo o exercício de 2021, atingindo o montante de R\$ 514.583,53;

#### **C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ENSINO**

- ✓ Glosa de restos a pagar do ensino (25%) não quitados até 31/01/2022;

##### **C.1.1. APLICAÇÃO NO FUNDEB**

- ✓ As despesas com o Fundeb não foram executadas exclusivamente na conta vinculada, em descumprimento ao preceituado no art. 21 da Lei nº 14.113/2020, regulamentado pelo art. 17 do Decreto nº 10.656/2021;

##### **C.1.3. DEMAIS INFORMAÇÕES SOBRE O ENSINO**

- ✓ Ocorrência de déficit de vagas do Ensino Infantil (Creche);
- ✓ Descumprimento do piso nacional do magistério para o exercício de 2021;

#### **C.2. IEG-M – I-EDUC**

- ✓ Nenhum estabelecimento de creche possui “Sala de Aleitamento Materno” ou local para o seu acondicionamento;
- ✓ Nem todos os estabelecimentos de ensino da rede pública municipal possuem AVCB;
- ✓ Os condutores de frota escolar não possuem aprovação em curso de especialização sobre transporte escolar;
- ✓ Nem todos os professores de creche possuem formação de nível superior, obtida em curso de licenciatura;

##### **C.3.1. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO**

- ✓ Falha de estrutura da cozinha localizada na escola E.M.E.F. Olga Birolli Gonzalez;

#### **D.2. IEG-M – I-SAÚDE**

- ✓ Nem todas as metas da Programação Anual de Saúde foram atingidas;
- ✓ Não houve treinamento específico aos membros do Conselho Municipal de Saúde;

- ✓ A Unidade da Saúde não possui AVCB;
- ✓ Não há plano de carreira, cargos e salários específico elaborado e implantado para os profissionais de saúde;
- ✓ Não houve controle de absenteísmo de consultas ou exames médicos;

#### **E.1. IEG-M – I-AMB**

- ✓ A Prefeitura não participa de nenhum programa de educação ambiental;
- ✓ Há ações não adotadas para o uso racional de recursos naturais;
- ✓ Não há fiscalizações periódicas quanto ao uso do fogo;
- ✓ Não há cronograma de manutenção preventiva ou de substituição da frota municipal;
- ✓ Não há periodicidade na realização de poda/manutenção das árvores;
- ✓ A Prefeitura não realiza monitoramento e avaliação das ações e metas relacionadas ao abastecimento de água potável e esgotamento sanitário;
- ✓ Nem todas as metas do plano municipal ou regional de saneamento básico foram cumpridas;
- ✓ Ausência de recursos orçamentários e de pessoal qualificado para o cumprimento das metas do plano municipal de saneamento básico;
- ✓ Não há coleta seletiva de resíduos sólidos;

#### **E.1.2. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA GESTÃO AMBIENTAL**

- ✓ Inércia do Poder Público na elaboração de ações que visam a prevenção/proteção relacionada a preservação do meio ambiente.

#### **F.1. IEG-M – I-CIDADE**

- ✓ Não foi criada a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil (COMPDEC);
- ✓ A Prefeitura não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde;
- ✓ Nem todo calçamento público possui acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;

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

- ✓ Impossibilidade de acompanhamento das solicitações de informações por meio do SIC;
- ✓ Ausência de divulgação da remuneração individualizada por nome do agente público;

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

- ✓ Constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema Audesp;

#### **G.3. IEG-M – I-GOV TI**

- ✓ A Prefeitura não possui política de segurança da informação formalmente instituída;

- ✓ O site da Prefeitura não disponibiliza as perguntas e respostas mais frequentes da sociedade;
- ✓ Não houve regulamentação do tratamento de dados pessoais segundo a LGPD;

**H.1. PERSPECTIVAS DE ATINGIMENTO DAS METAS PROPOSTAS PELA AGENDA 2030 ENTRE PAÍSES-MEMBROS DA ONU, ESTABELECIDAS POR MEIO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS**

- ✓ Foram identificadas inadequações que impactam o alcance das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela Agenda 2030 da ONU e que requerem atuação da Administração Municipal;

**H.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

- ✓ Descumprimento de recomendações e determinações deste Tribunal.

**1.3. CONTRADITÓRIO**

Devidamente notificado, nos termos do artigo 29 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 63.1, DOE de 16-06-2022), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (Evento 81).

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

O setor especialista ratificou os cálculos de despesas com pessoal, endossando as inclusões realizadas pela fiscalização e concluindo pelo percentual de 46,82% da Receita Corrente Líquida gasto com despesas laborais ao final do exercício de 2021, portanto abaixo do limite prudencial estabelecido pela LRF (Evento 96.1).

A **Chefia de ATJ** manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** (Evento 96.2).

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

O **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** devido à inefetiva gestão sob ótica operacional (*IEGM geral nota "C"*), falhas no planejamento (*A.2*), elevadas alterações orçamentárias (*B.1.1.*), falta de regulamentação legal das atribuições de cargos

comissionados (B.1.10), pagamento excessivo e contumaz de horas extras (B.3.3), demanda reprimida por creches, piso salarial dos profissionais do magistério inferior ao nacional (C.1.3) e deficiências na gestão qualitativa dos recursos públicos voltados ao Ensino e Saúde (C.2 e D.2).

Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados no relatório do IEGM e nos itens B.1.5.1, B.1.9.1, G.1.1, e H.3 (Evento 105).

## 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:



População [2021]: 6.057

Área territorial [2020]: 117,772 km<sup>2</sup>

IDEB [2019]: 7,3

PIB [2018]: R\$ 58,24 mi

PIB Per Capita [2018]: R\$ 10.196,95

IDHM Longevidade [2010]: 0,822

EXERCÍCIOS	2019	2020	2021
IEG-M	C	C	C
i-Planejamento	C	C	C
i-Fiscal	C	C	B
i-Educ	C	C	C
i-Saúde	B	C+	C
i-Amb	C	C	C
i-Cidade	C	C	C
i-Gov-TI	C	C	C

Obs.: índices do exercício em exame após verificação/validação da Fiscalização.

Os dados do quadro acima indicam que o município manteve a avaliação geral (conceito “C”, *baixo nível de adequação*), com melhora na Gestão Fiscal, mas nota mínima em todos os outros setores.

## 1.7. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

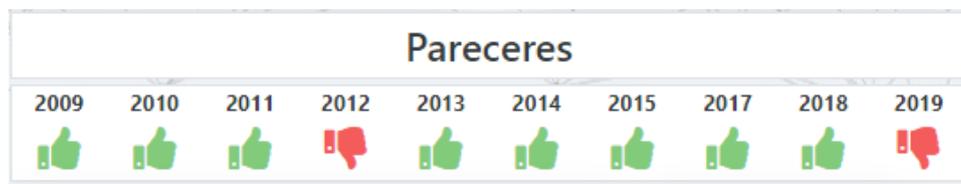
Em 2021 a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
<b>Resultado da Execução Orçamentária</b>	<i>Superávit de 0,58%</i>	
<b>Ensino</b> ( <i>Constituição Federal, artigo 212</i> )	25,91%	<i>Mínimo: 25%</i>
<b>Despesas com Profissionais do Magistério</b> ( <i>Artigo 26 da Lei Federal nº 14.113/2020</i> )	70,11%	<i>Mínimo: 70%</i>
<b>Utilização dos recursos do FUNDEB</b> ( <i>Artigo 25, §3º, da Lei Federal nº 14.113/2020</i> )	100%	<i>Mínimo: 90% no exercício e 10% no 1º quadrimestre seguinte</i>
<b>Saúde</b> ( <i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i> )	25,22%	<i>Mínimo: 15%</i>
<b>Despesas com pessoal</b> ( <i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i> )	46,82%	<i>Máximo: 54%</i>

#### 1.8. 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 quitou os precatórios judiciais, bem como os requisitórios de baixa monta.

#### 1.9. ÚLTIMOS PARECERES



Exercícios	Processos	Pareceres
2018	TC-004225.989.18	Favorável
2019	TC-004556.989.19	Desfavorável <sup>1</sup>
2020	TC-002914.989.20	Favorável

É o relatório.

<sup>1</sup> Despesas com pessoal

## **2. VOTO**

**2.1.** Contas anuais do exercício de 2021 da **Prefeitura Municipal de Novais.**

### **2.2. FINANÇAS e PLANEJAMENTO**

O Município registrou superávit na execução orçamentária de R\$141 mil (cento e quarenta e um mil reais) correspondentes a 0,58% das receitas realizadas, elevando o superávit financeiro, vindo do exercício anterior, para R\$2,049 milhões (dois milhões e quarenta e nove mil reais), o que indica capacidade de pagamento dos valores exigíveis no curto prazo.

A dívida de longo prazo foi reduzida em cerca de 4%. Precatórios foram quitados e encargos sociais recolhidos. O resultado econômico foi positivo, refletindo em aumento do saldo patrimonial. Foram atendidos os limites da LRF quanto a dívida consolidada líquida, concessões de garantias, operações de crédito e despesas com pessoal.

Na avaliação do IEGM, a gestão fiscal obteve nota “B” (*gestão efetiva*), o que corrobora o entendimento pelo equilíbrio das contas de 2021 do Executivo de Novais.

De outro lado, merece crítica o elevado percentual de alterações orçamentárias, que atingiu 27,54% da despesa inicial fixada, valor superior à inflação do período<sup>2</sup>, que é o parâmetro que o Tribunal entende aceitável para abertura de créditos adicionais.

A esse respeito vejo que a avaliação do i-Plan, no âmbito do IEGM, foi insatisfatória, com atribuição na nota “C” (*baixo nível de adequação*), a menor na metodologia adotada, pelo terceiro ano consecutivo.

Embora não tenha causado desequilíbrio, **recomendo** à Origem que adote as seguintes providências para aprimoramento do setor: levantamento formais dos problemas, necessidades e deficiências do município; ampliação da participação popular na elaboração das peças

---

<sup>2</sup> De acordo como IBGE, o índice oficial de inflação (IPCA) em 2021 foi de 10,06%.

orçamentárias; realização de estudos para previsão de receitas e para definição de ações, metas e indicadores de todos os programas do PPA; realização de treinamento para os servidores do Sistema de Controle Interno.

### **2.3. DESPESAS COM PESSOAL e DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS**

No exercício de 2021, as despesas com pessoal do Executivo de Novais atingiram o percentual de 46,82% da Receita Corrente Líquida, portanto abaixo do limite prudencial estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na apuração dos gastos laborais a equipe técnica ajustou os cálculos com a inclusão de valores referentes à contratação de empresas e pessoas físicas para prestação de serviços médicos e enfermagem, no valor de R\$ 506 mil (quinhentos e seis mil reais), bem como despesas referentes a vale alimentação, no valor de R\$ 406 mil (quatrocentos e seis mil reais).

O primeiro caso se trata de despesas de terceirização de mão de obra que, ao contrário do alegado pela Origem, não constituem serviços complementares, mas sim serviços essenciais de saúde, de prestação obrigatória pelo Executivo Municipal, prestados de forma contínua e utilizando a estrutura pública.

Dessa forma devem compor o índice para efeitos de cálculo de despesa de pessoal, conforme a regra contida no art. 18, §1º da LRF – apesar da extensa crítica que a defesa apresenta a respeito da aplicabilidade desse diploma legal.

Assim **determino** à Prefeitura que passe a computar as despesas decorrentes de terceirização de mão-de-obra incluídas pela equipe técnica como despesas de pessoal para fins do cálculo a que se refere o artigo 20, III, “b” da Lei Fiscal.

Da mesma forma, os dispêndios com vale alimentação devem onerar a rubrica de gastos laborais porque, no Município de Novais, possuem natureza remuneratória, caracterizada pelo pagamento indiscriminado a

servidores em férias ou gozo de licenças.

A Origem informa que a Lei Municipal nº 661/2022 alterou as características do benefício, que passou a ser fornecido apenas aos servidores da ativa, em dias efetivamente trabalhados, sanando o apontamento.

Não obstante, os valores incluídos em 2021 devem permanecer no cálculo. A fiscalização verificará os efeitos práticos do novo diploma legal na apuração do próximo ofício roteiro.

Quanto aos cargos comissionados do quadro de pessoal do Executivo, a equipe técnica constatou que não possuem suas atribuições definidas em nenhuma legislação municipal, nem previsão de requisitos de grau de escolaridade para provimento. Tal omissão não permite verificar se as funções dos cargos se amoldam à regra do inciso V, do artigo 37 da Constituição Federal, e já foi objeto de recomendação em exercícios anteriores.

Por isso **determino** ao Executivo que promova a revisão da legislação municipal, editando projeto de lei que defina as competências, atribuições, requisitos e demais características dos cargos comissionados em consonância com o estipulado pelo referido diploma legal.

Com relação ao pagamento contumaz de horas extras, a Origem argumenta que constitui modalidade de contratação mais econômica do que a ampliação do quadro de servidores em municípios de pequeno porte. Afirma que todas as jornadas extraordinárias de trabalho se deram pela necessidade e a bem do interesse público, e que são controladas por ponto eletrônico.

Como não há nenhuma evidência na instrução dos autos em sentido contrário, acolho as razões defensórias para relevar o apontamento, sem prejuízo de alertar a Prefeitura sobre o caráter excepcional do expediente estendido.

#### **2.4. APONTAMENTOS REMANESCENTES**

No setor de Ensino, apesar do atendimento dos índices constitucionais e legais, foi relatado déficit de 5 (cinco) vagas nas creches

municipais e remuneração dos profissionais do magistério em valor inferior ao piso nacional.

Sobre tais apontamentos a Origem informou em sua peça de defesa que foram retomadas as obras de construção de uma nova creche, que estavam paralisadas desde 2019, e que foi editada a Lei Complementar Municipal nº 87/2022, adequando a tabela de vencimento dos professores do município.

Assim creio ser possível relevar os apontamentos nesta oportunidade, com orientação para a Fiscalização verificar a conclusão da construção da creche e os efeitos da nova Lei no próximo roteiro.

A respeito dos aspectos operacionais e da qualidade dos gastos públicos, as análises realizadas no âmbito do IEGM indicam que o Executivo Municipal necessita aprimorar a destinação dos seus investimentos. Isso porque todas as esferas de avaliação, com exceção da gestão fiscal, receberam a nota mínima (“C”, baixo nível de adequação).

Tendo em vista a baixa efetividade das políticas públicas municipais, impõe-se a **emissão de ressalvas ao parecer**, sem prejuízo de **recomendação** ao Executivo para que revise todas as respostas fornecidas no questionário do IEGM, a fim de identificar possíveis pontos de melhoria para adoção de providências visando o aprimoramento dos serviços prestados, especialmente nas áreas de Ensino e Saúde.

Finalmente, tendo em vista que os estabelecimentos de Ensino e Saúde do Executivo Municipal não possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB, **determino** à Prefeitura que providencie as adequações necessárias à emissão deste documento.

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

## 2.5. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS** à aprovação das contas de 2021 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVAIS**, 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 as seguintes providências para aprimoramento do setor de Planejamento: levantamento formais dos problemas, necessidades e deficiências do município; ampliação da participação popular na elaboração das peças orçamentárias; realização de estudos para previsão de receitas; realização de estudos para definição de ações, metas e indicadores de todos os programas do PPA; realização de treinamento para os servidores do Sistema de Controle Interno;
- Evite a realização de alterações orçamentárias em percentual acima da inflação;
- Contabilize corretamente como gasto de pessoal as despesas incluídas pela fiscalização, relativas à terceirização de mão-de-obra, conforme preceitua o art. 18, §1º da LRF (*determinação*);
- Promova adequações necessárias na legislação municipal no que se refere às atribuições e pré-requisitos de escolaridade dos cargos comissionados (*determinação*);
- Inclua os dados do IEGM nos planejamentos futuros, objetivando tornar os investimentos mais eficientes para melhoria dos serviços ofertados;
- Providencie a emissão do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros para todas as unidades de saúde e escolas 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 as ações efetivamente executadas pelo atual gestor em relação a todas as determinações, recomendações e alertas, no próximo roteiro “in loco”.

Proponho, finalmente, a remessa de cópia do relatório da fiscalização e deste voto ao corpo de bombeiros do Estado de São Paulo, para ciência e eventuais providências sobre o Auto de Vistoria dos prédios municipais.

**É como voto.**

**DIMAS RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**