



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro-Substituto Valdenir Antonio Polizeli

Segunda Câmara

Sessão: **11/4/2023**

111 TC-007296.989.20-5

Prefeitura Municipal: Franca.

Exercício: 2021.

Prefeito(a): Alexandre Augusto Ferreira.

Advogado(s): Alexandre Tranco Filho (OAB/SP nº 258.880) e outros.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-17.

Fiscalização atual: UR-17.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	25,11%	(25%)
FUNDEB	100,00%	(90%-100%)
Magistério	70,01%	(60%)
Pessoal	43,04%	(54%)
Saúde	28,64%	(15%)
Transferências ao Legislativo	Regular	(7%)
Receitas Arrecadadas	R\$ 845.840.208,32	
Execução orçamentária – déficit	R\$ 21.640.457,89 – 2,56%	
Execução financeira – superávit	R\$ 105.663.315,83	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Regular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Regular	

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. AUSÊNCIA DE FALHAS GRAVES. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS DE DESPESA RELACIONADOS AO ENSINO GLOBAL E SAÚDE. GESTÃO FISCAL EQUILIBRADA. APLICAÇÃO INSUFICIENTE DO FUNDEB. APLICABILIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL 119/2020. DIFICULDADES REAIS DO GESTOR. FAVORÁVEL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Franca**, relativas ao exercício de 2021, que foram objeto de fiscalização pela Unidade Regional de Ituverava – UR 17 (ev. 17, ev. 42 e ev. 66).

Nos respectivos relatórios constam os resultados da verificação dos itens selecionados pela relevância, histórico, materialidade e outros fatores que determinaram sua inclusão no período analisado.

As principais ocorrências registradas são as seguintes (ev. 66):

Planejamento

- audiências públicas são realizadas em dia de semana em horário comercial, dificultando a participação;
- falta de elementos essenciais para a obtenção de efetividade nas audiências públicas, tais como definição de pautas, definição de mecanismos de avaliação e elaboração e divulgação do relatório e análise das demandas e sugestões coletadas;
- não houve a elaboração do Relatório Anual de Avaliação dos Programas Finalísticos Monitorados do Plano Plurianual (PPA);
- não houve a disponibilização de programas de treinamentos aos servidores responsáveis pelo planejamento.

Obra Paralisada

- descolamento de manta de impermeabilização em obra de reforma de piscina não foi ainda sanada, paralisando a obra. O assunto, apontado na III fiscalização Ordenada de 2021, está sendo tratado no TC-7318/989/21.

Resultado

- abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 193.895.437,59, o que corresponde a 20,45% da despesa fixada.

Educação - FUNDEB

- no exercício em exame foi aplicado 82,72% do Fundeb recebido, não observando o percentual mínimo de 90%, em virtude de:
 - a) entrada em vigor da nova lei do FUNDEB, principalmente referente a alteração do percentual de aplicação destinado ao pagamento dos profissionais da educação básica, que aumentou de 60% para 70%;
 - b) vigência da LC 173/2020 que impossibilitou a contratação de novos servidores, bem como conceder aumento e reajuste aos servidores do quadro de pessoal da Secretaria de Educação;
 - c) aumento dos recursos recebidos do FUNDEB em relação ao ano anterior na casa de 30%, em detrimento do impedimento de aumento das despesas de pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Educação – IEG-M

- nem todos os estabelecimentos que oferecem os Anos Iniciais do Ensino Fundamental possuem laboratório de informática;
- nem todos os veículos da frota escolar estão em boas condições de uso, colocando em risco as crianças;
- nem todos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal possuíam Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB vigente
- apenas 4,17% dos estabelecimentos de Pré-Escola e 1,16% dos anos iniciais do Ensino Fundamental possuem turmas em tempo integral.

Saúde

- maioria das unidades de saúde não possui AVCB ou Certificado de Licença do Corpo de Bombeiros (CLCB), além da falta de alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária;
- não há Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) específico elaborado e implantado para seus profissionais de saúde em âmbito municipal;
- serviço de telemedicina não foi disponibilizado em 2021.
- nem todas as equipes de Saúde da Família e de Atenção Primária do Município estavam completas.

IEG-M - Outros

- diversas falhas encontradas nos serviços prestados referentes à gestão fiscal (i-fiscal), à governança tecnológica (i-gov), e, também, ao meio ambiente (i-amb).

Expedientes & Denúncias

- **TC-006647.989.22-7** trata de representação formulada pela Câmara Municipal de Franca, em face da Prefeitura Municipal de Franca, noticiando possíveis irregularidades praticadas na aplicação de recursos públicos para a iluminação e decoração natalina. A prestação de contas do referido Termo de Fomento foi encaminhada pela Origem via Sistema de Repasses ao Terceiro Setor (Sisrts) e será objeto de análise ordinária pela Fiscalização;
- **TC-0014197.989.21-3** comunica possíveis irregularidades relacionadas à contratação decorrente da Concorrência Pública nº 16/2020, objetivando registrar preços para locação de estruturas diversas. A fiscalização apurou ser improcedente.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- desatendimento às instruções e recomendações do Tribunal de Contas.

Notificado (ev. 21, ev. 48 e ev. 73), o responsável apresentou suas alegações de defesa (ev. 85).

A manifestação de ATJ encontra-se no evento 109.

A Assessoria Contábil endossou os cálculos da fiscalização sobre a aplicação dos recursos no ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Ressaltou que foi aplicado até 31/12/2021 apenas 81,82% do total recebido do FUNDEB, a despeito de o saldo residual ter sido integralmente utilizado no primeiro quadrimestre de 2022. A Assessoria Contábil manifestou-se assim pela emissão de parecer desfavorável.

A Assessoria Econômica, por sua vez, considerou satisfatória a situação fiscal do município, em face dos superávits orçamentário e financeiro, além da liquidez frente ao endividamento, posicionando-se pelo parecer favorável.

Sua congênere jurídica, por seu turno, divergiu do setor de cálculos, por considerar que a jurisprudência dominante desta Corte de Contas tem relevado aplicação inferior a 90% dos recursos recebidos do FUNDEB no mesmo exercício.

Ademais, ponderou que a grande maioria dos aspectos analisados está em boa ordem, concluindo pela emissão de parecer favorável.

A Chefia da ATJ, por fim, manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável.

O **Ministério Público de Contas** (ev. 120) também propõe a **emissão de parecer desfavorável** em virtude dos resultados insatisfatórios no IEG-M, das excessivas alterações orçamentárias, da paralização da obra relativa à reforma da piscina e do descumprimento de determinações desta E. Corte.

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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

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

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP

Dados da Educação

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2020	2021	2020	2021
Franca	19.715	19.718	R\$ 268.739.848,94	R\$ 331.092.941,99
Região Administrativa de Franca	66.154	65.473	R\$ 703.258.668,91	R\$ 807.788.793,01
<<644 municípios>>	3.197.415	3.200.596	R\$ 33.042.679.669,64	R\$ 38.562.471.332,09

	Gasto anual por aluno	
	2020	2021
Franca	R\$ 13.631,24	R\$ 16.791,41
Região Administrativa de Franca	R\$ 10.630,63	R\$ 12.337,74
<<644 municípios>>	R\$ 10.334,19	R\$ 12.048,53

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2020	2021	2020	2021
Franca	355.901	358.539	R\$ 233.289.641,83	R\$ 258.723.619,66
Região Administrativa de Franca	786.480	792.113	R\$ 670.469.194,10	R\$ 748.098.904,49
<<644 municípios>>	33.964.101	34.252.760	R\$ 35.900.787.791,18	R\$ 39.470.902.906,41

	Gasto anual por habitante	
	2020	2021
Franca	R\$ 655,49	R\$ 721,61
Região Administrativa de Franca	R\$ 852,49	R\$ 944,43
<<644 municípios>>	R\$ 1.057,02	R\$ 1.152,34

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+	B+	C	B+	B+	A	B
2015	B	B+	B+	C	B+	B	B+	B
2016	B	B+	B+	C	B	B+	C	B+
2017	B	B	B+	C	B	B+	A	B+
2018	B	B	B	C+	B	B+	A	B+
2019	C+	C+	B	C	C+	C	C	C
2020	C+	C	C+	C	B	B	C	C+
2021	C	C	C	C	B	C+	B	C+

Contas anteriores:

2020	TC 003313/989/20	favorável ¹ .
2019	TC 004965/989/19	favorável ²
2018	TC 004624/989/18	favorável ³

É o relatório.

Galf.

¹ Trânsito em julgado em 31/05/2022.

² Trânsito em julgado em 18/02/2022.

³ Trânsito em julgado em 10/09/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-007296.989.20-5

A instrução dos autos demonstra que as contas da Prefeitura Municipal de **Franca** reúnem condições suficientes para sua aprovação em face das condições gerais satisfatórias encontradas pela instrução, além dos esclarecimentos apresentados pela Administração.

A situação das contas é positiva em face dos superávits financeiro e orçamentário.

Houve regular pagamento de precatórios e o correto recolhimento de encargos.

Os subsídios aos agentes políticos foram pagos na conformidade da legislação aplicável.

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

As despesas com pessoal ao término do exercício em exame, já consideradas as inclusões feitas pela fiscalização, alcançaram 43,04%, abaixo do teto estabelecido pela LRF.

Não há qualquer ocorrência digna de nota referente à gestão de recursos humanos, assim como, nas contratações de pessoal por tempo determinado.

As falhas encontradas nas licitações e execuções contratuais foram devidamente justificadas, sendo todas releváveis.

O Município cumpriu seu dever constitucional (artigo 212 da Constituição Federal) ao aplicar **25,11%** da receita de impostos e transferências na educação básica e **70,01%** dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (artigo 60, inciso XII, do ADCT).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conforme apurado pela instrução, foi constatada a total utilização da parcela diferida no 1º quadrimestre do exercício seguinte, alcançando a aplicação de 100% dos recursos recebidos do fundo. Não obstante, houve a aplicação de apenas de 82,72% do Fundeb recebido, não se observando o percentual mínimo de 90% no exercício.

De um lado, a Assessoria Contábil e a Chefia da ATJ se manifestaram em virtude desta falha pelo desfecho negativo das contas. O MPC, por sua vez, não se pronunciou sobre o assunto. De outro lado, as Assessorias Econômica e Jurídica consideraram a falha relevável.

De todo modo, consoante jurisprudência desta Corte de Contas, para os exercícios de 2020 e 2021, é possível flexibilizar o atendimento ao caput do artigo 212 da CF/88 e, por extensão, a aplicação dos recursos do FUNDEB. Tal entendimento, inclusive, foi aprovado recentemente pela Segunda Câmara em outros julgados, tais como os TC-3312/989/20, TC-3295/989/20, TC-3176/989/20-0 e TC-6907/989/20-6.

Assim como nos julgados mencionados, o Executivo Municipal de Franca aplicou a totalidade dos recursos do FUNDEB, malgrado a utilização de percentual inferior ao mínimo no exercício, que, a meu ver, decorreu das dificuldades provocadas pela pandemia, assim como, das recentes mudanças da legislação, além do forte aumento das receitas do fundo.

Com efeito, a Lei nº 14.113, que regulamentou o novo FUNDEB, é de 25 de dezembro de 2020, tendo alterado as regras de aplicação do fundo quando as respectivas leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual já tinham sido aprovadas.

Além disso, a Lei Complementar nº 173/2020 estabeleceu uma série de condicionantes para os gastos públicos que reduziram a possibilidade de aplicação dos recursos, especialmente com pessoal, a despeito do aumento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

das disponibilidades financeiras do fundo, da ordem de 30% em relação ao exercício anterior.

É evidente que, no caso, o não cumprimento do art. 25, caput e § 3º, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, decorreu das dificuldades de execução orçamentária em um ano de grande desafio para toda a Administração Municipal.

Por conseguinte, como nos casos mencionados, há que se reconhecer que o uso parcial dos recursos do FUNDEB esteve relacionado com os fatores extraordinários observados nesses anos excepcionais da pandemia (2020 e 2021).

Concomitantemente, também considero que a insuficiente aplicação pode ser considerada parte das reais dificuldades do gestor em um cenário de enormes dificuldades, não havendo qualquer sinal de desídia ou omissão.

Ademais, no caso em tela, não houve glosa, de modo que com a aplicação da parcela diferida dentro do período legal do exercício seguinte, aplicou-se a totalidade dos recursos do fundo.

Em outras palavras, discute-se na essência a mera cronologia dos desembolsos dos recursos do FUNDEB em um ano tomado pela indefinição causada pela pandemia. Considero, portanto, um contrassenso punir o gestor nestas circunstâncias, fugindo da razoabilidade que se espera das ações do controle externo. Deve a falha, assim, ser relevada à luz do art. 22 do Decreto Lei nº 4.657/42.

Prosseguindo, o volume de dispêndio médio por aluno foi de R\$ 16.791,41, bem acima da média da Região Administrativa de Franca (R\$ 12.337,74).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

De acordo com o Ministério da Educação, a meta fixada para 2021 do IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental não foi atingida, registrando-se involução entre 2019 e o período em análise.

Inequivocamente, tal queda de desempenho é indissociável dos já mencionados efeitos da pandemia global e das medidas de proteção tomadas pela Administração Pública.

De todo modo, devem ser tomadas as medidas necessárias para reverter os danos ocorridos, retomando uma trajetória de melhoria da qualidade da educação.

Neste mesmo sentido, merecem especial atenção as falhas encontradas nas diversas unidades de ensino, demandando ações práticas por parte do Poder Público Municipal.

Na saúde foram aplicados **28,64%** (artigo 7º, da Lei Complementar nº 141/12).

Os gastos médios no setor por habitante, de R\$ 721,61, ficaram abaixo dos valores aferidos na Região (R\$ 944,43).

Os demais apontamentos da instrução são relevantes, inserindo-se recomendações específicas ao Chefe do Executivo ao término do voto, cujo atendimento deverá ser verificado na próxima fiscalização *"in loco"*.

Sendo assim e considerando que as questões mais relevantes na análise das contas sob a ótica dos princípios da anualidade, unidade e universalidade foram observadas, meu voto é pela emissão de parecer **favorável com recomendações** à aprovação das contas prestadas pela **Prefeitura Municipal de Franca**, relativas ao exercício de 2021, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

Os Expedientes TC- 00000777.989.21-1, TC-00007318.989.21-7, TC- 00014197.989.21-3, TC-00000417.989.22-5 e TC- 00006647.989.22-7, que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

subsidiaram a instrução das presentes contas, devem ser arquivados, em face do cumprimento dos seus objetivos.

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

- adote medidas fortalecendo o planejamento da Administração Municipal;
- aprimore as fases de planejamento e execução do orçamento, evitando elevados percentuais de alterações orçamentárias;
- corrija as diversas impropriedades apontadas pelo IEG-M sob as perspectivas Planejamento, Fiscal, Educação, Saúde, Gestão Ambiental, Gestão de Proteção à Cidade e Tecnologia de Informação, conferindo maior efetividade aos serviços prestados pela Administração e visando alcançar as metas propostas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- observe o desempenho da rede municipal de ensino no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), buscando não apenas a aplicação dos mínimos constitucionais e legais de verbas na educação, mas o efetivo resultado qualitativo deste investimento na melhoria do ensino a cargo da Prefeitura;
- intensifique os esforços para concluir a obra paralisada;
- entregue tempestivamente à Corte de Contas toda a documentação necessária ao exercício do controle externo.

É como voto.