



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Substituto de Conselheiro
Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
Segunda Câmara
Sessão: **23/7/2013**

74 TC-001360/026/11 - CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Palmares Paulista.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): João Camillo.

Acompanha(m): TC-001360/126/11 e Expediente(s): TC-000590/008/12.

Fiscalizada por: UR-8 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-I.

Aplicação no Ensino:	33,16%
Aplicação na valorização do magistério:	74,04%
Utilização em 2011 dos recursos do FUNDEB:	100,00%
Aplicação na Saúde:	29,52%
Despesas com Pessoal e Reflexos:	54,79%
Superávit Orçamentário:	00,39%

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Palmares Paulista**, relativas ao exercício de **2011**, fiscalizadas pela equipe da Unidade Regional de São José do Rio Preto.

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização, de fls. 17/50, são as seguintes:

Planejamento das Políticas Públicas:

-Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos não foi elaborado, em descumprimento ao art. 18 da Lei Federal nº 12.305/10;

-Falhas no planejamento, tendo em vista a autorização para a abertura de créditos suplementares e adicionais em percentual equivalente a 20,00% da despesa total fixada.

Avaliação de Programas Governamentais:

-Aproximadamente 25% dos programas e ações definidos no PPA não alcançaram as metas fixadas para o exercício, tendo sido também constatadas imprecisões no Relatório de Atividades.

Resultados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

-Na execução do orçamento, os créditos adicionais e os remanejamentos significaram 38,98% da despesa inicial, afrontando o art. 1º, § 1º, da LRF;

-A despeito da melhoria do resultado financeiro, o Executivo Municipal ainda possui pouca liquidez frente aos compromissos de curto prazo.

Despesas de Pessoal:

-Despesas com pessoal alcançaram 54,79% da RCL, superando o limite previsto no art. 20, inciso III, da LRF. Além disso, no primeiro trimestre do ano subsequente o percentual subiu para 55,99%;

-Apesar dos alertas emitidos ao longo do exercício, a Administração Municipal adotou políticas que dilataram os gastos com pessoal, concedendo gratificações, pagando horas extras e admitindo servidores para cargos efetivos e funções temporárias.

Saúde:

-Ausência de elaboração e implantação do Plano de Carreira, Cargos e Salários dos funcionários da Saúde, em desatendimento ao disposto no art. 4º da Lei Federal nº 8.142/90.

Royalties:

-Recursos na soma de R\$ 1.791,58 não são movimentados em conta vinculada, configurando desvio de finalidade, em descumprimento à LRF.

Outras Despesas

-Realização de despesas de viagens, efetuadas sob o regime de adiantamento, sem a devida prestação de contas.

Bens patrimoniais:

-Levantamento geral dos bens móveis e imóveis não foi realizado, em inobservância ao art. 96 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Licitações:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

-Diversas falhas nos procedimentos licitatórios, destacando-se a ausência de projeto básico, não publicação do extrato do contrato, visita técnica em um único dia e horário, em desrespeito à legislação;

-Adoção de leilão, modalidade de licitação incorreta para alienação de bens imóveis, em desatendimento ao art. 17 da Lei Federal nº 8.666/93;

-Contratação de serviços médicos por dispensa de licitação, na importância total de R\$ 85.439,00, em desacordo com o art. 24, inciso II, da Lei 8.666/93.

Execução Contratual:

-Em ajuste contratual, cujo objeto é a execução dos serviços de destinação final de resíduos sólidos urbanos domiciliares, a vigência da contratação emergencial superou o prazo máximo previsto no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93;

-Falhas no acompanhamento e fiscalização da execução de contrato, cuja finalidade é a construção de escola "Pró-Infância" no município de Palmares Paulista, em descumprimento ao art. 67 da Lei 8.666/93.

Transparência: análise do Cumprimento das Exigências Legais:

-O PPA, LDO, LOA e parecer prévio do Tribunal de Contas não são divulgados na página eletrônica do Município, constatando-se também a fragilidade do controle interno.

Pessoal:

-Contratação de pessoa física com características de relação de emprego, contrariando o art. 37, inc. II e IX da Constituição Federal;

-Pagamento de adicional de insalubridade sem laudo técnico de segurança do trabalho, bem como de horas extraordinárias de forma excessiva, na soma de R\$ 560.664,84, ou seja, 9,05% do total gasto com pessoal.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:

-Desatendimento às instruções e recomendações do Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Notificado, por meio de despacho publicado no DOE de 04.10.2012, o responsável encaminhou as alegações de defesa de fls. 60/93.

Preliminarmente, a Administração alegou que o limite estabelecido de créditos orçamentários foi projetado em razão da expansão de projeto e atividades previstas na LDO, tendo-se em vista também os repasses da União e Governo Estadual.

Quanto ao Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, a Origem informou que após elaboração no exercício em exame, houve sua aprovação em agosto de 2012, por meio do Decreto nº 31/2012.

A propósito da baixa eficiência na consecução dos programas e ações definidos no PPA, a Autoridade Responsável atribuiu-a a falta de disponibilidades financeiras, explicada em parte pela frustração em angariar repasses federais ou estaduais.

No tocante aos resultados, a Administração sublinhou que obteve um superávit orçamentário de 0,39%, frente a um déficit de 4,03% registrado no ano anterior. Deste modo, a falta de liquidez atual seria ainda um resquício da situação fiscal pretérita da Municipalidade.

Quanto às despesas com pessoal, argumentou que o aumento no dispêndio foi consequência do imperativo da contratação de profissionais na saúde, cujos gastos chegaram a R\$ 347.288,52.

Acrescentou ainda que foram realizadas apenas as admissões estritamente necessárias, recorrendo-se à convocação de horas extras, quando indispensáveis. Ademais, defendeu que cumpriu o teto com despesas com pessoal, sem, contudo, apresentar quaisquer cálculos.

A respeito do Plano de Carreira, Cargos e Salários dos profissionais da saúde, comunicou que foi instituída uma comissão para sua elaboração.

No que tange aos recursos de royalties, o Executivo Municipal afirmou que não utilizou os valores recebidos, tendo, porém, tomado providências para a abertura de uma conta vinculada.

Já quanto às despesas sob o regime de adiantamento, a Administração trouxe documentação aos autos, buscando comprovar sua regularidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

O Executivo Municipal comunicou também ter realizado o levantamento geral dos bens móveis, estando em andamento o dos bens imóveis.

No concernente às licitações, esclareceu que o projeto básico dos procedimentos apontados estava disponível no departamento de engenharia. Além disso, na Tomada de Preços nº 04/2001, arguiu que não houve reclamações sobre a fixação de uma única data para visita técnica, tendo inclusive comparecido ao certame dez empresas.

Acerca da publicação dos extratos do contrato, a Origem afirmou que é realizada em bloco, por economia.

Por seu turno, a respeito da adoção de leilão, a Administração justificou ter sido uma imposição do Ministério Público, em virtude de impropriedades ocorridas em exercícios anteriores.

Já em relação à contratação de serviços médicos, alegou que a realização de concursos públicos com sucesso é um grave problema, dado o baixo interesse despertado entre os profissionais do setor.

Não obstante, continua a Origem, a demanda de atendimentos aumenta permanentemente, obrigando administradores a extrapolar os limites legais a fim de prestar o mínimo de atendimento necessário, o que ainda é insuficiente.

No tocante à vigência de contrato emergencial ter superado o prazo máximo legal, enfatizou que os preços estão de acordo com os praticados no mercado, alegando que a contratação objetivou atender exigência da CETESB quanto ao fechamento do aterro municipal e à destinação do material para um local adequado.

A Administração noticiou a divulgação dos documentos anotados pelo órgão de instrução no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal.

Sobre o pagamento excessivo de horas extras, discordou dos apontamentos da fiscalização, justificando-os com base na necessidade de evitar a descontinuidade da prestação de serviços essenciais para a população, a despeito de se impor a sobrejornada aos servidores municipais.

Finalmente, a Autoridade Responsável explicou que o adicional de insalubridade é pago em percentual de 20%, calculado sobre o salário mínimo nacional, tendo por fundamento legal o art. 192 da CLT.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Transcorrido o prazo fixado, os autos foram remetidos para apreciação dos órgãos técnicos em 13 de dezembro de 2012.

A Assessoria Técnica, analisando a matéria sob o enfoque econômico-financeiro, considerou que as justificativas apresentadas pela Origem podem ser parcialmente aceitas, não havendo óbice para o parecer favorável. Nesse sentido, sublinhou ter sido constatada uma melhoria no resultado financeiro em 43,78% em relação ao quadro observado no exercício anterior.

A propósito dos limites legais referentes à área da educação, saúde e despesas com pessoal, a ATJ acompanhou os cálculos da fiscalização.

Em especial, destacou que o Executivo Municipal extrapolou o limite máximo definido no art. 20, inciso III, alínea "b" da LRF, tendo gasto com pessoal o equivalente a 55,94% das receitas correntes líquidas. Ademais, observou que nos quadrimestres seguintes, o dispêndio alcançou 55,59% e 59,59%, respectivamente.

Em virtude disso, a Assessoria Técnica manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável (fls. 114), no que foi acompanhada por sua Chefia (fls. 115).

O Ministério Público de Contas, por sua vez, também se posicionou pela emissão de parecer desfavorável, tendo em vista o desatendimento ao teto legal para o dispêndio com pessoal.

Ademais, o MPC sugeriu a análise em procedimentos específicos das impropriedades anotadas nas despesas com adiantamentos, nos procedimentos licitatórios, bem como no pagamento excessivo de horas extras.

Por fim, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, e o Departamento de Informática do SUS - DATASUS, do Ministério da Saúde, a situação operacional da educação e da saúde no Município em exame é retratada, respectivamente, nas Tabelas 01 e 02:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Tabela 01 - Qualidade do Ensino

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica								
Palmares Paulista	Nota Obtida				Metas			
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013
Anos Iniciais	4,3	4,6	4,7	5,3	4,4	4,7	5,1	5,4
Anos Finais	nm	nm	nm	nm	nm	nm	nm	nm

nm = Não Municipalizado

Tabela 02 - Quadro da saúde pública

Dados	2007	2008	2009	2010		
				Palmares Paulista	RG de Catanduva	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	19,35	19,23	6,58	14,18	9,70	11,86
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	23,39	25,64	6,58	14,18	10,33	13,69
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	176,01	234,51	294,99	130,61	169,58	117,98
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	4.540,30	4.216,22	2.886,60	3.787,88	4.004,62	3.638,16
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	11,61%	11,54%	13,16%	9,22%	7,26%	6,96%

Fonte: Ministério da Saúde - DATASUS e Fundação SEADE

Subsidiou o exame dos autos o acessório TC-001360/126/11 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Contas anteriores:

2010	TC 002888/026/10	favorável
2009	TC 000490/026/09	favorável
2008	TC 002025/026/08	desfavorável

É o relatório.

galf.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Voto

TC-001360/026/11

Consoante o posicionamento da Assessoria Técnica e do MPC, as contas da Prefeitura Municipal de Palmeiras Paulista merecem desaprovação, tendo em vista o descumprimento do limite máximo de gastos com pessoal, além do pagamento excessivo de horas extras e de adicional de insalubridade no setor, sem a existência de laudo técnico.

Preliminarmente, a propósito do planejamento das políticas públicas, considero que a excessiva abertura de créditos suplementares indica a existência de falhas no processo de programação do Executivo Municipal, o que de fato foi constatado pelo órgão de instrução, tendo em vista o elevado número de programas e ações definidos no PPA cujas metas não foram atingidas.

Por conseguinte, cumpre alertar que a abertura demasiada de créditos suplementares é uma prática que deve ser combatida, pois torna o dispêndio público suscetível ao imediatismo, com prejuízo direto ao grau de eficiência, eficácia e economicidade do uso dos recursos do Erário.

Prosseguindo, no que diz respeito ao setor da educação, observo que a administração destinou ao setor o correspondente a 33,16% das receitas provenientes de impostos e transferências ao ensino global, em cumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, 74,04% foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT, tendo sido atendidas, também, as disposições contidas na Lei Federal nº 11.494/2007.

Por sua vez, do ponto de vista operacional, a partir da análise de desempenho do sistema de ensino público de Palmares Paulista no Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica, infere-se que houve um aumento de qualidade, alcançando-se a meta fixada pelo Ministério da Educação. Os dados estão retratados na Tabela 01, no relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Nas ações e serviços públicos de saúde a administração aplicou o correspondente a 29,52% da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Quanto ao quadro da saúde pública, contudo, exposto na Tabela 02, também do relatório, constata-se indicadores de mortalidade maiores e, logo, piores do que os da Região de Governo e do próprio Estado de São Paulo.

Situação idêntica se observa na incidência de maternidade precoce.

Dessa forma, os dados revelam que no período em apreciação, as despesas em saúde produziram resultados inferiores aos esperados, a despeito do volumoso gasto no setor, devendo o Executivo Municipal redobrar seus esforços visando à reversão deste quadro.

Nesta direção, é imperativa a elaboração do plano de carreira no setor. A adoção das medidas necessárias deverá ser verificada pelo órgão de instrução na próxima fiscalização *"in loco"*.

Em continuidade, observo que o recolhimento dos encargos sociais está regular, tendo sido anunciadas correções das anotações do órgão de instrução referentes aos bens patrimoniais.

Por seu turno, as despesas com pessoal e reflexos ultrapassaram o limite máximo fixado pela legislação, pois corresponderam a 54,79% da receita corrente líquida, não tendo sido reconduzida nos dois quadrimestres subsequentes, conforme observado pela Assessoria Técnica.

Ainda no concernente às anotações sobre o quadro de pessoal, considero insatisfatórios os elementos da Origem e frente à gravidade dos apontamentos da fiscalização, determino a abertura de autos apartados para o exame do excessivo pagamento de gratificações e horas extras.

Tratamento idêntico deve receber o exame da concessão de adicional de insalubridade sem a devida comprovação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

sua regularidade, bem como a contratação de pessoas físicas, a despeito das características de relação de emprego.

No que tange às impropriedades apontadas pela fiscalização no setor de licitações, acolho proposta do MPC, em função dos insuficientes argumentos apresentados pela Administração. Em virtude disso, a Tomada de Preços nº 04/2011, bem como os Convites nº 07/11 e nº 27/11 deverão ser examinados em autos específicos.

Por fim, as demais impropriedades apontadas pela fiscalização podem, nesta oportunidade, ser relevadas diante do aspecto meramente formal que as envolvem. Muitas delas receberam justificativas plausíveis, havendo, também, notícia da adoção de providências regularizadoras.

Destarte, por tudo que foi exposto, voto pela emissão de parecer **desfavorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de Palmares Paulista, relativas ao exercício de 2011, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

Determino que, na próxima fiscalização *in loco*, os setores de Tesouraria, Almoxarifado e de Bens Patrimoniais sejam analisados pormenorizadamente pelo órgão de instrução.

Determino também a abertura de autos específicos para tratar da Tomada de Preços nº 04/2011, dos Convites nº 07/2011 e nº 27/2011, bem como de autos apartados para analisar, respectivamente, as questões envolvendo o pagamento de adicional de insalubridade, o pagamento de gratificações e horas extras e, também, a contratação de pessoas físicas com características de relação de trabalho.

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com recomendações para que:

- aperfeiçoe as peças de planejamento, evitando a adoção de medidas de curto prazo, sem a programação adequada;
- reduza imediatamente os gastos com pessoal, adequando aos limites legais estabelecidos, bem como elimine as diversas irregularidades encontradas no setor;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

- adote medidas visando a reverter o quadro da saúde do Município, melhorando os indicadores de mortalidade e gravidez precoce;
- cumpra rigorosamente a legislação de licitações;
- atenda aos preceitos da transparência fiscal e às Instruções desta E. Corte.

Eis o meu voto.