



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 14/02/2017

36 TC-002582/026/15

Prefeitura Municipal: Palmares Paulista.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Lupércio Antonio Bugança Júnior.

Advogado(s): Monica Liberatti Barbosa Honorato (OAB/SP nº 191.573) e outros.

Acompanha(m): TC-002582/126/15.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2015**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMARES PAULISTA**.

1.2. Na conclusão do relatório de fls. 12/59, a Unidade de fiscalização responsável pela fiscalização assim resumiu os apontamentos:

A.1 PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ *Relatório de atividades com metas genéricas não permitindo a avaliação da eficácia e efetividade das ações;*
- ✓ *Ausência do Anexo de que trata o inciso I do art. 5º da LRF;*
- ✓ *Inadequada compatibilização entre as peças de planejamento, descumprindo o disposto no caput do art. 5º da LRF;*
- ✓ *Ausência de previsão de específica atividade programática para as despesas com serviços de publicidade e propaganda institucional;*
- ✓ *Ausência de específica atividade para recepcionar as despesas sob o regime de adiantamentos.*

A.2 – CONTROLE INTERNO

- ✓ *Regulamentação parcial do Sistema de Controle Interno.*

B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ Abertura de créditos adicionais correspondente a 28,91% da despesa fixada (inicial), denotando insuficiente planejamento orçamentário.

B.1.5 – FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- ✓ Diferenças apuradas entre os valores recebidos a título de repasse e os valores contabilizados pela Origem.

B.1.5.1 – RENÚNCIA DE RECEITAS

- ✓ Desatendimento ao disposto no § 6º do art. 165 da CF.

B.2.2 – DESPESA DE PESSOAL

- ✓ Após ajustes da Fiscalização, ultrapassou o limite prudencial previsto no art. 59, § 1º, inciso II, da LRF.

B.3.1.2 – DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

- ✓ Não atingiu as metas projetadas pelo IDEB.

B.3.2 – SAÚDE

- ✓ Glosa referente a restos a pagar (processados/liquidados) não quitados até 31/01/2016.

B.3.2.2 – OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL

- ✓ Ausência de Plano de Carreira, Cargos e Salários para os profissionais da Saúde, em desatendimento ao art. 4º da Lei Federal nº 8.142/90.

B.5.3 – DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- ✓ Ausência de empenhos, comprometendo a qualidade e a fidedignidade das informações encaminhadas pela Origem; ofensa ao Princípio da Transparência Fiscal;
- ✓ Falta de planejamento, ocasionando a realização de despesas fracionadas, sem o devido processo licitatório.

C.2.3 – EXECUÇÃO CONTRATUAL

- ✓ Obra paralisada, aguardando nova contratação para a conclusão das obras remanescentes.

D.1 – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ Não publicação dos valores dos subsídios dos agentes políticos, violando o disposto no § 6º do art. 39 da CF.

D.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Divergências entre os dados informados pela Origem ao Sistema AUDESP e aqueles verificados in loco.

D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL

- ✓ Ausência de controle de frequência dos servidores ocupantes de cargos em comissão.

D.5 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- ✓ Cumprimento parcial às recomendações deste E. Tribunal.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificada, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 60), a **Prefeitura Municipal** apresentou os esclarecimentos de fls. 64/123.

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (fls. 124/131), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (fls. 132).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

No mesmo sentido o **D. Ministério Público de Contas** manifestou-se pela emissão de **parecer favorável com ressalvas** aos demonstrativos (fls. 133/138).

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Instada a se manifestar quanto ao item Despesa de Pessoal, a SDG



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



endossou os cálculos da fiscalização que incluíram despesas com terceirização de mão de obra relativa à contratação de médicos plantonistas, que atingiram R\$1.084.989,84 no exercício em exame (fls. 140/144).

Segundo os cálculos, após o ajuste o percentual de 48,01%, informado pelo Executivo, saltou para 52,71%.

Ponderou que os serviços prestados revelaram-se inerentes à atividade fim do município, correspondentes a cargos próprios de ocupação em caráter efetivo e provimento por meio de concurso público.

Destacou, também, que o Município contava com 06 (seis) cargos de médico plantonista - todos vagos; além de 04 (quatro) de clínico geral, dos quais apenas 01 (um) encontrava-se provido.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2015, da **Prefeitura Municipal de Palmares Paulista**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2015, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	28,35%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	84,51%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	25,84%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	52,71%	Máximo: 54%

2.3. 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 depositou os precatórios judiciais e quitou os requisitórios de pequena monta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.4. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, a instrução processual revela equilíbrio nas contas.

O Município registrou superávit da execução orçamentária de R\$ 387.167,03 (*trezentos e oitenta e sete mil, cento e sessenta e sete reais e três centavos*), equivalente a 1,60%, e resultado financeiro positivo em R\$ 2.849.673,74 (*dois milhões oitocentos e quarenta e nove mil, seiscentos e setenta e três reais e setenta e quatro centavos*).

Demais disso, foram registrados investimentos na ordem de 11,80% da receita corrente líquida, e a fiscalização informou que a Origem possuía liquidez face aos compromissos de curto prazo.

O aumento da dívida de longo prazo decorreu do reconhecimento e parcelamento de contribuições previdenciárias junto ao Ministério da Fazenda/Receita Federal.

A despeito do equilíbrio orçamentário, pertinente **recomendar** à Origem que balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual e deixe de proceder a alterações orçamentárias em elevados percentuais, como apurado no caso em tela (28,91%).

O elevado percentual de alteração orçamentária, fundada exclusivamente em autorização genérica prevista na LOA, como constatado no caso dos autos, compromete o processo democrático, afigurando-se situação anômala, em que o Chefe do Executivo se investe de um poder que favorece a desmandos, ao imediatismo.

Ressaltando, que embora, tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, recomendando que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



extrapole o índice inflacionário.

2.5. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os registros inadequados nas peças de planejamento e ausência de Anexo previsto na LRF merece especial atenção por parte do Executivo.

O planejamento adequado é fundamental para a gestão orçamentária e financeira equilibrada, indispensável para a tomada de decisões do gestor, além de cumprir importante papel no aperfeiçoamento da gestão pública.

Assim, **determino** que o Poder Executivo procure bem definir seus programas e ações, assim como atribuir-lhes metas e indicadores verossímeis e consistentes em todas as peças, de forma que permitam avaliar os resultados das ações governamentais, em obediência ao princípio da transparência, além de elaborar todos os Anexos previstos na LRF.

A Fiscalização deverá verificar as medidas adotadas no próximo roteiro de fiscalização *in loco*.

2.6. CONTROLE INTERNO

Sobre o sistema de controle interno, é pertinente destacar sua importância para o aprimoramento da gestão, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente, e comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Portanto, embora a Prefeitura Municipal tenha instituído o controle interno com a nomeação de servidor efetivo, faz-se necessário **recomendar** a adoção de medidas pela Origem para regulamentação do setor, incluindo o estabelecimento das funções, prerrogativas e obrigações, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/20121, em obediência aos artigos 31, 70 e 74 da

¹ Publicado o D.O.E. em 29/09/2012. Disponível no endereço eletrônico: www.tce.sp.gov.br/comunicados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Constituição Federal, 54, parágrafo único, e 59 da Lei Complementar nº 101/2000, e, por fim, ao artigo 38, parágrafo único, da Lei Complementar Paulista nº 709/93.

2.7. RENÚNCIA DE RECEITAS

As renúncias de receitas realizadas pelo Executivo de Palmares Paulista em 2015 foram amparadas pela Lei Municipal nº 999/2013, que isenta a cobrança de IPTU para aposentados e pensionistas.

Contudo, a Origem deixou de atender a exigência contida no artigo 165, § 6º, da Constituição Federal e no artigo 5º, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe seja elaborado o impacto orçamentário de renúncia fiscal para acompanhar o orçamento anual do Município.

Embora irregular, o não atendimento das prescrições acima não comprometeram os resultados do exercício, conforme evidenciado anteriormente no item Finanças.

Desse modo, a conduta pode ser excepcionalmente relevada, com **recomendação** para que o Executivo passe a elaborar anualmente o impacto orçamentário de renúncia fiscal para acompanhar o orçamento anual do Município, nos termos previsto no artigo 165, § 6º, da Constituição Federal e do artigo 5º, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda em relação às Receitas, **deverá** a Origem adotar medidas para corrigir e aperfeiçoar o procedimento de contabilização das receitas, para evitar divergências com os dados divulgados pelos órgãos de repasse Estaduais e Federais nos *sites* de transparência.

2.8. DESPESA DE PESSOAL

Segundo a prestação de contas do Executivo as despesas com pessoal atingiram 48,01% da Receita Corrente Líquida, todavia, após ajustes promovidos pela Fiscalização esse percentual subiu para 52,71%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Apropriadamente as despesas com terceirização de médicos plantonistas devem ser incluídas nos cálculos das despesas com pessoal, pois representam atividade fim da Prefeitura Municipal.

Tais atividades poderiam, inclusive, terem sido realizadas através da contratação de médicos por concurso público para quadro de pessoal do Executivo, que na ocasião da terceirização possuía 06 (seis) cargos de médico plantonista e 03 (três) de clínico geral vagos.

Ante o exposto, tendo em vista que o índice apurado ficou acima do limite prudencial estabelecido pelo art. 22, parágrafo único da LRF, **recomendo** à Origem o aprimoramento do seu planejamento e maior atenção para os limites da LRF, adotando medidas de contingenciamento caso necessário.

Outrossim, **determino** que o Executivo passe a contabilizar todas as despesas com terceirização de atividade fim nos cálculos das despesas com pessoal, conforme disciplinado no artigo 18, § 1º da LRF.

2.9. EXECUÇÃO CONTRATUAL

No que tange às ocorrências registradas na execução do Contrato nº 114/2015, por não haver registros de prejuízo ao erário, **recomenda-se** à Origem que atente para as disposições da Lei de Licitações e das Súmulas desta E. Corte de Contas².

Demais disso, deverá a Fiscalização acompanhar o andamento das obras na ocasião da próxima fiscalização *"in loco"*.

2.10. APONTAMENTOS REMANESCENTES

As falhas tratadas nos itens *B.3.1.2 – Demais Aspectos Relacionados à Educação; B.3.2 – Saúde; B.3.2.2 – Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal; B.5.3 – Demais Despesas Elegíveis para Análise; D.1 – Análise do Cumprimento das Exigências Legais; D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP; D.3.1 – Quadro de Pessoal; e D.5 –*

² <http://www4.tce.sp.gov.br/sumulas>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal, podem ser relevadas, recomendando-se a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.11. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2015, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMARES PAULISTA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, **recomendendo-lhe** que:

- aperfeiçoe o planejamento orçamentário, com vistas a reduzir o percentual de alterações orçamentárias;
- aprimore a elaboração das suas peças de planejamento e elabore todos os Anexos previstos na LRF;
- regulamente o setor de controle interno;
- elabore anualmente o impacto orçamentário de renúncia fiscal;
- aprimore o planejamento do setor de despesas com pessoal e atente para os limites da LRF, adotando medidas de contingenciamento caso necessário;
- passe a contabilizar adequadamente a terceirização de atividade fim nos cálculos das despesas com pessoal;
- publique os valores dos subsídios dos agentes políticos, nos termos § 6º do art. 39 da CF;
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens *B.3.1.2 – Demais Aspectos Relacionados à Educação; B.3.2 – Saúde; B.3.2.2 – Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal; B.5.3 – Demais Despesas Elegíveis para Análise; D.1 – Análise do Cumprimento das Exigências Legais; D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP; D.3.1 – Quadro de Pessoal; e D.5 –*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

GCDER-24