



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

Conselheiro-Substituto Samy Wurman

Segunda Câmara

Sessão: **26/6/2018**

83 00004001.989.16 CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Palmital.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Ismênia Mendes Moraes.

Advogado(s): Rosvaldir Cachole (OAB/SP nº 240.675), Marcos Antonio Gaban Monteiro (OAB/SP nº 278.013), Gabriel Vieira Almeida Machado (OAB/SP nº 352.381) e outros.

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Júnior.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-II.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	27,90%	(25%)
FUNDEB	100%	(95%~100%)
Magistério	72,40%	(60%)
Pessoal	51,69%	(54%)
Saúde	30,63%	(15%)
Transferências ao Legislativo	4,98%	(7%)
Receita Prevista	R\$ 63.667.000,00	
Receita realizada	R\$ 63.211.217,68	
Execução orçamentária – déficit	R\$ 4.422.920,20 – 7,00 %	
Execução financeira – déficit	R\$ 6.688.089,43	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Regular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Irregular	

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Palmital**, relativas ao exercício de 2016.

Registre-se que estas contas foram objeto de acompanhamento quadrimestral, além de fiscalização



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

ordenada, pela Unidade Regional de Marília - UR 04 (evs. 10, 30, 48 e 88).

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

Controle Interno:

- ausência de providências;
- irregularidades nas prestações de contas de recursos recebidos pelo Município por força de convênios.

Acompanhamento do Ensino 2016 - Fiscalização de Natureza Operacional das Redes Públicas Municipais de Ensino - Ciclo I do Ensino Fundamental

- as condições das instalações prediais são insatisfatórias, necessitando de ampliações, manutenção e reformas;
- banheiros sem piso impermeável e antiderrapante, não havendo assentos nos vasos sanitários, além de que, durante a visita, encontravam-se muito sujos;
- quantidade de itens pedagógicos insuficientes nas escolas pesquisadas;
- existência de turmas em que a relação aluno/área da sala recomendada pelo MEC não foi respeitada;
- a oferta de cursos de formação continuada pela Secretaria de Educação não é satisfatória.

Acompanhamento da Saúde 2016 - Fiscalização Sobre o Programa Municipal de Controle da Dengue

- não atendimento da totalidade dos requisitos previstos pelas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Dengue e pelo Programa de Vigilância e Controle da Dengue;
- identificação de falhas e oportunidades de melhorias no componente "controle vetorial" do programa municipal de controle da dengue, relativas a deficiências no



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

planejamento, ao insuficiente levantamento de indicadores entomológicos, assim como do quadro de pessoal, de vestimentas e de equipamentos necessários à rotina de controle vetorial.

Fiscalização Ordenada - Transparência & Limpeza

- disponibilização parcial das peças de planejamento, transferências e repasses, entre outras informações;
- no tocante à limpeza, não foram tomadas providências para as diversas falhas verificadas pela fiscalização.

Resultados

- déficit financeiro aumentou exponencialmente de R\$ 322.042,46 para R\$ 6.688.089,43, em relação ao exercício anterior.

Dívida Ativa

- aumento do saldo da dívida, com arrecadação inferior em 84,28% em relação ao exercício anterior.

Educação:

- cumprimento parcial das atribuições do Conselho Municipal de Educação.

Iluminação Pública

- não assunção dos ativos da iluminação pública, não tendo sido instituída a Contribuição para Custeio da Iluminação Pública.

Precatórios

- inexistência de registro ordenado cronologicamente e por espécie de obrigação das informações pertinentes aos requisitórios de baixa monta.

Encargos

- atraso nos repasses ao Serviço de Assistência à Saúde de Palmital de valores descontados em folha de pagamento dos servidores, assim como da cota referente à Prefeitura, montando um total de R\$ 1.011.456,36.

Almoxarifado

- sistema de controle desatualizado.

Transferência à Câmara dos Vereadores

- repasses intempestivos.



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

Contratos

- manutenção de ajuste para gerenciamento da folha de pagamento dos servidores, firmado em exercício anterior, sem a realização de certame licitatório.

Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP

- divergências entre os dados da Origem e os prestados ao Sistema AUDESP.

Quadro de Pessoal

- divergências constatadas no quadro de pessoal, além da existência de cargos em comissão sem as atribuições de chefia, direção e assessoramento;
- pagamento contínuo de horas extras, sem convocação formal e motivada, que está sendo tratado no TC-11248.989.17-0;
- concessão de gratificação sem a existência de critérios objetivos, num total de R\$ 33.778,86.

Restrições do último ano de mandato

- não atendimento ao art. 42 da LRF, tendo em vista o crescimento da iliquidez em 30.04 de R\$ 1.678.508,10 para R\$ 4.347.195,87, em 31.12.2016.

Notificado, o responsável juntou aos autos alegações de defesa e documentos (ev. 131), buscando apresentar esclarecimentos e comunicar a adoção de medidas regularizadoras para algumas falhas.

A respeito do déficit fiscal, a defesa argumentou que R\$ 5.674.337,25 foram empenhados no exercício em questão, relativos a empenhos anulados do exercício anterior, e R\$ 843.534,17 de empenhos que foram excluídos do sistema, também do exercício anterior, por erro, o que está sendo apurado em sindicância interna. Concluiu que sem esses valores não teria havido resultado negativo, mas, superávit.

Sobre o atraso no recolhimento de encargos, a Origem explicou que a autarquia municipal se recusou a aceitar o



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

programa de refinanciamento em 60 meses, estabelecido pela Lei Municipal nº 2.781/16.

De todo modo, alegou tratar-se de caso análogo ao ocorrido em contas anteriores, todas julgadas favoravelmente, visto que o SAS é um mero intermediário da relação dos servidores públicos com o Plano de Saúde UNIMED, e não uma autarquia de natureza previdenciária, já que o município aderiu ao Regime Geral de Previdência Social desde 1997.

Por fim, quanto ao descumprimento do art. 42 da Constituição Federal, a defesa arguiu que a simples apuração de saldos entre os períodos não deve ter o condão de inquinar de irregular assunto de tamanha gravidade. Sustentou, alternativamente, uma análise mais ampla, envolvendo o resultado global da gestão.

A manifestação de ATJ encontra-se no evento 141.

Sob os aspectos econômicos e financeiros, o órgão técnico entendeu que déficit financeiro, representando mais de um mês de arrecadação do Município, e o não atendimento ao artigo 42 da LRF comprometeram as contas.

Ademais, os resultados orçamentários de 2012 a 2014 foram todos negativos, sendo que esse desajuste vem na contramão da gestão equilibrada determinada pelo art. 1º, § 1º da LRF.

Assim, por considerar os desacertos supracitados demasiadamente graves, opina pela emissão de **Parecer desfavorável** às contas de 2016 da Prefeitura Municipal de Palmital, no que foi acompanhada por **sua congênere jurídica e Chefia de ATJ.**



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

De modo análogo, acompanhando em linhas gerais o posicionamento da ATJ, o **Ministério Público de Contas** (ev. 151) propõe a **emissão de parecer desfavorável**.

Entre as causas para o sua manifestação, destaca o MPC: déficit orçamentário correspondente a 7,00%, não amparado em superávit financeiro do exercício anterior; alterações orçamentárias correspondentes a 25,04% da despesa inicialmente fixada, revelando descompasso entre as fases de planejamento e execução orçamentária; abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação fictício; despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura financeira, em desatendimento ao art. 42 da LRF, entre outras.

Ao final da instrução, o interessado trouxe documentos denominados memoriais, reiterando elementos já expostos (ev. 131).

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

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

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP



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

Dados da Educação

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2015	2016	2015	2016
Palmital	2.049	2.141	R\$ 18.569.436,32	R\$ 21.091.975,49
Região Administrativa de Marília	89.632	90.420	R\$ 755.411.659,92	R\$ 798.994.617,38
<<644 municípios>>	3.026.513	3.085.006	R\$ 27.005.387.361,59	R\$ 28.820.140.868,52

	Gasto anual por aluno	
	2015	2016
Palmital	R\$ 9.062,68	R\$ 9.851,46
Região Administrativa de Marília	R\$ 8.427,92	R\$ 8.836,48
<<644 municípios>>	R\$ 8.922,94	R\$ 9.342,00

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

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

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2015	2016	2015	2016
Palmital	21.408	21.446	R\$ 17.862.552,99	R\$ 19.448.934,50
Região Administrativa de Marília	961.762	965.696	R\$ 762.084.662,47	R\$ 794.117.339,85
<<644 municípios>>	31.464.757	31.720.203	R\$ 24.361.322.151,13	R\$ 26.061.564.331,59

	Gasto anual por habitante	
	2015	2016
Palmital	R\$ 834,39	R\$ 906,88
Região Administrativa de Marília	R\$ 792,38	R\$ 822,33
<<644 municípios>>	R\$ 774,24	R\$ 821,61

Fonte: Censo Escolar / AUDESP



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

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+	B+	C	B+
2015	B+	B+	B+	B	B	A	C	B+
2016	B+	B+	A	B	B	B+	C	B+

Contas anteriores:

2015 TC 002399/026/15 favorável¹

2014 TC 000307/026/14 favorável²

2013 TC 001834/026/13 favorável³

É o relatório.

Galf.

¹ D.O.E. em 21/10/2017

² D.O.E. em 08/08/2017

³ D.O.E. em 24/08/2016



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

Voto

00004001.989.16-9

A instrução dos autos demonstra que as contas da Prefeitura Municipal de Palmital não reúnem condições suficientes para sua aprovação, tendo em vista o elevado déficit financeiro e o descumprimento do art. 42 da LRF, além das falhas de gestão ilustradas na fiscalização operacional na educação.

Com efeito, houve crescimento da iliquidez entre 30.04 e 31.12.2016, passando de R\$ R\$ 1.678.508,10 para R\$ R\$ 4.347.195,87, o que é explicitamente vedado pelo art. 42 da LRF e condenado por ampla jurisprudência desta Corte de Contas.

Verificou-se, portanto, que o administrador contraiu, nos dois últimos quadrimestres do mandato, volumosa obrigação de despesa que não pode ser cumprida integralmente nele ou ainda que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem suficiente disponibilidade de caixa.

Nessa mesma direção, é igualmente censurável o elevado déficit orçamentário, de R\$ 4.422.920,20, ampliando exponencialmente o resultado financeiro negativo de R\$ 322.042,46 para R\$ 6.688.089,43, em relação ao exercício anterior.

Ademais, também teve reflexo na situação fiscal o reincidente atraso nos repasses ao Serviço de Assistência à Saúde de Palmital, visto que reduziu temporariamente o déficit financeiro, criando, porém, passivo futuro.



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

Sobre tais questões, a defesa não logrou demonstrar que o alegado cancelamento de restos a pagar resultou efetivamente em reversão do resultado no exercício para um superávit orçamentário.

Além do mais, pelo próprio crescimento exponencial do déficit financeiro e o já mencionado descumprimento do art. 42, é evidente que houve o comprometimento da situação fiscal do Município.

Trata-se, portanto, de conduta inaceitável, maculando as contas.

Ademais, do ponto de vista operacional, as falhas encontradas na fiscalização operacional da educação ilustram a conduta ineficiente do gestor.

De fato, a despeito das inegáveis limitações financeiras encontradas pelo Poder Público no desempenho de suas atividades, é evidente que parcela significativa dos lapsos encontrados pelo órgão de instrução no ensino decorre essencialmente de problemas na gestão dos recursos e não na falta deles.

Tal realidade é exemplificada por banheiros sujos, condições prediais insatisfatórias, salas de aula sem itens pedagógicos adequados, entre outras falhas superáveis com medidas administrativas, sem o desembolso de valores vultosos, além de um planejamento bem elaborado e executado.

Também indicam falha na boa gestão os repasses intempestivos ao Legislativo Municipal, fato observado em todos os meses, violando-se o inciso II, do § 2º, do Art. 29-A, da Constituição Federal.



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

De toda sorte, nos aspectos formais, houve o cumprimento do dever constitucional (artigo 212 da Constituição Federal) de se aplicar **27,90%** da receita de impostos e transferências na educação básica e de **72,40%** na remuneração dos profissionais do magistério (artigo 60, inciso XII, do ADCT).

O Executivo Municipal utilizou, ainda, no exercício de 2016, **100,00%** do FUNDEB recebido, por meio de conta bancária vinculada, em cumprimento ao § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Ademais, o volume gasto médio foi compatível com a média da Região Administrativa de Marília, alcançando a meta fixada pelo Ministério da Educação para o IDEB.

Por seu turno, na saúde foram aplicados **30,63%** (artigo 7º, da Lei Complementar nº 141/12), verificando gastos médios compatíveis com o aferido na Região.

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

No que tange ao quadro de pessoal, o pagamento inadequado de horas extras está sendo tratado no TC-11248.989.17-0.

Já a respeito das gratificações, tendo em vista o valor diminuto envolvido, relevo a questão, devendo, porém, o gestor municipal tomar medidas imediatas para estabelecer critérios objetivos, coerentes com a premiação por melhoria de desempenho em cada função.



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

Os demais apontamentos da instrução são releváveis, devendo ser verificado na próxima fiscalização "*in loco*" a adoção de medidas corretivas.

Em especial, as diversas falhas anotadas em auditoria operacional pelo órgão de instrução devem receber cuidados especiais da administração, buscando corrigi-las imediatamente. Cabe à fiscalização em oportuna verificação "*in loco*" certificar-se das medidas saneadoras noticiadas.

Sendo assim, considerando que as questões mais relevantes na análise das contas sob a ótica dos princípios da anualidade, unidade e universalidade, comprometem as contas, meu voto é pela emissão de parecer **desfavorável** à aprovação das contas prestadas pela **Prefeitura Municipal de Palmital**, relativas ao exercício de 2016.

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

- adote as providências necessárias para sanar as inadequações apontadas pelo Controle Interno;
- sane as irregularidades apontadas por ocasião da Fiscalização de Natureza Operacional das Redes Públicas Municipais de Ensino e no Programa Municipal de Controle da Dengue;
- regularize as falhas relativas à transparência e à limpeza, apontadas por ocasião da fiscalização ordenada;
- reverta o déficit orçamentário, estabelecendo trajetória de equilíbrio nas finanças públicas (redução do déficit financeiro);



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

- aperfeiçoe a cobrança da dívida ativa, reduzindo o seu estoque;
- adote as medidas de sua alçada para que o Conselho Municipal de Educação cumpra integralmente com suas atribuições;
- regularize a situação da iluminação pública, além de instituir a Contribuição para Custeio da Iluminação Pública, em cumprimento à Resolução ANEEL nº 414/10;
- contabilize adequadamente, o estoque de precatórios, dando atendimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei 4.320/1964);
- atualize o sistema de controle de almoxarifado;
- defina, por meio de dispositivo legal, as atribuições a serem executadas pelos ocupantes de cargos efetivos, de maneira a permitir, entre outros aspectos, a análise do atendimento ao artigo 37, inciso V, da Constituição Federal;
- elimine a prática de pagamento contínuo de horas extras, sem convocação formal e motivada, utilizando-o apenas quando estritamente necessário;
- elabore regras objetivas para o pagamento de gratificações, tornando-as coerentes com a premiação por bom desempenho;
- transmita informações ao sistema AUDESP de forma fidedigna.

É como voto.