



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO: 06/11/2018

64 TC-003998/989/16

Prefeitura Municipal: Palestina.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Fernando Luiz Semedo.

Advogado(s): Sílvio Roberto Seixas Rego (OAB/SP nº 153.724).

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-8 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-8 - DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2016**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PALESTINA**.

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de São José do Rio Preto – UR/08, que na conclusão de seu relatório (Evento 36.59), apontou falhas nos seguintes tópicos:

Item A.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ a LDO não estabelece efetivamente os custos estimados, indicadores e metas físicas para as ações de governo;
- ✓ a LOA autoriza a abertura de créditos suplementares em percentual superior a 20% (35%);
- ✓ falha no planejamento orçamentário da dotação destinada ao atendimento prioritário à criança e ao adolescente;
- ✓ não foi editado o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- ✓ não foi observado o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e as normas de acessibilidade vigentes;

Item A.2 CONTROLE INTERNO

- ✓ o Responsável pelo Controle Interno não ocupa cargo efetivo na Administração Municipal;
- ✓ não foram elaborados relatórios do Controle Interno

Item A.3 FISCALIZAÇÃO ORDENADA

- ✓ Há apontamentos da Fiscalização Ordenada III – Transparência que não foram regularizados;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Item B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- ✓ *déficit da execução orçamentária sem amparo em superávit financeiro do exercício anterior;*
- ✓ *abertura de créditos suplementares acima do percentual autorizado pela Lei Orçamentária Anual;*
- ✓ *planejamento orçamentário ineficiente;*

Item B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- ✓ *resultado financeiro negativo;*

Item B.1.2.1. INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO

- ✓ *o déficit orçamentário fez aumentar o déficit financeiro retificado do exercício anterior em 23,01%;*

Item B.1.3 - DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ *insuficiência de liquidez face aos compromissos de curto prazo;*

Item B.1.5. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- ✓ *divergência na contabilização das Transferências de Impostos, não esclarecidas pela Origem;*

Item B.2.1. ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF

- ✓ *recursos de alienação de ativos não mantidos em conta vinculada específica, impossibilitando a verificação da aplicação destes recursos, nos termos prescritos no art. 44 da LRF, infringindo, ainda, o art. 8º, parágrafo único da mesma lei;*

Item B.2.2. DESPESA DE PESSOAL

- ✓ *inclusão na despesa com pessoal de gastos com terceirização de serviços médicos, em substituição à contratação de servidores municipais;*
- ✓ *inclusão de valores deduzidos do montante de gastos com pessoal em virtude de parcelamento de encargos sociais;*

Item B.3.1.1.3. (ENSINO) AJUSTES: DESPESAS COM RECURSOS PRÓPRIOS

- ✓ *glosa de restos a pagar não quitados até 31/01/2017;*

Item B.3.1.2. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

- ✓ *existência de referência salarial abaixo do piso nacional do magistério;*
- ✓ *IDEB observado (6,1) abaixo da meta projetada (6,4);*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Item B.3.1.3. FALTA DE REGISTRO DE FREQUÊNCIA DOS PROFESSORES LOTADOS NA ESCOLA “EMEF – VALENTIM ÁLVARES”

✓ *ausência de registro de frequência de professores;*

Item B.3.3.1. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

✓ *há divergência de saldo que não foi justificada pela Origem;*

Item B.4.1.1. (PRECATÓRIOS) REGIME ESPECIAL ANUAL

✓ *insuficiência de pagamento de precatórios (R\$ 148.240,55) conforme acordo de parcelamento firmado junto ao Tribunal de Justiça;*
✓ *incoerência de valores informados ao Sistema AUDESP;*

Item B.4.1.2. QUITAÇÃO DE PRECATÓRIOS ATÉ 2020 (STF)

✓ *o Balanço Patrimonial não registra, corretamente, as pendências judiciais;*

Item B.5.1. ENCARGOS

✓ *falta de pagamento de Contribuições ao Regime Geral de Previdência Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço;*

Item B.5.3.1. REGIME DE ADIANTAMENTO

✓ *ausência de autorização expressa do ordenador de despesa; de relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados; de parecer do Controle Interno; de prestações de contas e falta de controle na concessão de adiantamentos;*

Item B.5.3.2 – DESPESAS COM A ASSOCIAÇÃO PALESTINENSE DE ORIENTAÇÃO (APOM)

✓ *prestação de serviços de “legionários mirins” sem formalização de ajuste entre a Prefeitura e a Associação ou lei autorizadora;*

Item B.5.3.3. GASTO COM COMBUSTÍVEL

✓ *não há controle de gastos com combustível;*

Item C.1.1.1. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO NA AQUISIÇÃO DE ÓLEO LUBRIFICANTE PARA A FROTA MUNICIPAL

✓ *afronta ao disposto no artigo 2º c/c 24, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93;*

Item C.2.5. - CONTRATOS DE CONCESSÃO / PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS / PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADA (PPP)

✓ *Não houve regulamentação da concessão dos serviços de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



abastecimento e distribuição de água, de coleta e tratamento de esgoto;

Item D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- ✓ *não houve regulamentação do Serviço de Informação ao Cidadão;*
- ✓ *não há divulgação, em página eletrônica, de repasses a entidades do 3º setor e informações sobre ações governamentais;*
- ✓ *não há divulgação da LOA vigente e do parecer prévio do Tribunal de Contas;*

Item D.3.1. QUADRO DE PESSOAL

- ✓ *ausência de atribuições de cargo em comissão impossibilitando a análise das características de direção, chefia e assessoramento;*
- ✓ *atribuições de cargo definidas por decreto, em afronta ao princípio da legalidade, previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal;*

Item D.3.1.1. CARGOS DE LIVRE PORVIMENTO EM COMISSÃO

- ✓ *cargos em comissão com atribuições técnicas próprias de cargos efetivos;*

Item D.3.1.2 – HORAS EXTRAS CONTÍNUAS

- ✓ *pagamentos de modo habitual e contínuo de horas extras aos servidores;*

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

- ✓ *desatendimento à Lei Orgânica deste Tribunal;*

Item E.2.2 DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL

- ✓ *as despesas do primeiro semestre de 2016 foram superiores à média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros anteriores;*

Item E.3 VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320, DE 1964

- ✓ *No último mês de mandato, a Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista desatendendo o art. 59, § 1º da Lei nº 4.320/64.*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Evento 42.1 – DOE de 05/12/2017), o responsável pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Prefeitura Municipal de Palestina apresentou justificativas (*Evento 67*).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram unanimemente pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (*Evento 72.1 a 72.3*).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O Ministério Público de Contas (MPC), diferentemente das conclusões da Assessoria Técnico-Jurídica, opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** em síntese, pelas seguintes razões: **a)** ocorrência de déficit orçamentário correspondente a 2,55%, equivalente a R\$ 930.381,88, não amparado em superávit financeiro do exercício anterior, em inobservância ao princípio da gestão fiscal responsável e ao equilíbrio fiscal; **b)** alterações orçamentárias atingiram o montante de R\$13.591.189,00, equivalente a 37,75% da despesa inicialmente prevista, revelando descompasso entre as fases de planejamento e execução do orçamento; **c)** não promoção de limitação de empenho e movimentação financeira, mesmo com os cinco alertas emitidos por esta Corte a respeito da possibilidade da realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de metas fiscais (LDO), configurando infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, III, da Lei 10.028/00); **d)** déficit financeiro de R\$4.974.473,56; **e)** baixo índice de liquidez imediata (0,22), revelando falta de capacidade financeira para honrar os compromissos de curto prazo; **f)** excesso de gasto com pessoal no primeiro quadrimestre do ano (54,49% da RCL), em ofensa ao limite da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, III, “b”), impondo ao ente série de vedações previstas no art. 23, §3º, I a III, c.c. art. 23, §4º, da LRF; **g)** a Prefeitura deixou de repassar os valores devidos ao Regime Especial Anual; **h)** ausência de recolhimentos de encargos devidos ao RPPS e ao FGTS; e **i)** empenho de despesas acima de 1/12 no último mês do mandato do Prefeito, infringindo o art. 59, § 1º, da Lei 4.320/64. Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens A.1; A.2; A.3; B.2.1; B.3.1.2; B.3.1.3; B.8; B.4.1.2; B.5.3.1; B.5.3.3; C.1.1.1; D.1; D.3.1; D.3.1.2 (*Evento 82.1*).

1.6. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

Nos últimos 3 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM	Habitantes
2014	A	B+	B+	B	C	C	C+	B	11.540
2015	C+	B	B+	B	C	C	C	C+	11.670
2016	B+	B	B	B	C	C	C	B	11.766

Os dados do quadro indicam que o município obteve melhora na nota geral do IEGM (B). Porém, apresentou queda em relação ao índice I-Planejamento.

Destacando que o IEGM foi criado por este Tribunal com objetivo de analisar a infraestrutura e os processos dos entes municipais e avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelas Prefeituras Municipais e por seus gestores.

Os sete índices temáticos acima apresentados procuram avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva e, assim, transformados garantindo a prestação de serviços de qualidade à população.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PALESTINA**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2016, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Déficit –2,55%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	28,84%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	67,51%	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 trim. seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	30,09%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”</i>)	51,43%	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 parcial de encargos sociais¹.

O Município não quitou a totalidade dos precatórios devidos no exercício, porém pagou os requisitórios de baixa monta.

1 - Foram constatados atrasos e valores não recolhidos de INSS e FGTS

Os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Palestina cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação e na Saúde, além de ter respeitado os limites de despesa com pessoal.

Contudo, a despeito do atendimento dos limites legais e constitucionais acima mencionados, a instrução processual evidenciou falhas relevantes atinentes ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



setor das finanças, encargos sociais e precatórios, que não foram afastadas pelas justificativas apresentadas, e, assim, comprometem os presentes demonstrativos.

2.4. IMPROPRIEDADES QUE COMPROMETEM AS CONTAS ANUAIS

2.4.1. FINANÇAS

Inicialmente, merece destaque o precário planejamento orçamentário e financeiro do Executivo.

De acordo com os cálculos da fiscalização, o déficit da execução orçamentária correspondeu a R\$ 930.381,88, ou, 2,55% da receita efetivamente arrecadada, sem amparo no resultado financeiro do exercício anterior, que também se mostrou negativo¹, e demonstra negligência do Executivo frente aos 05 (cinco) alertas sobre o descompasso entre as receitas e as despesas, emitidos por esta Corte de Contas no transcorrer do exercício em exame.

Além disso, trata-se do terceiro resultado negativo, visto que em 2014 atingiu - 2,22%, e em 2015 -10,42%.

O déficit orçamentário fez aumentar o déficit financeiro retificado do exercício anterior em 23,01%, alcançando o montante de R\$ 4.974.473,56, número que também revela o desequilíbrio das contas.

Demais disso, a dívida flutuante, prejudicou a capacidade do executivo de honrar os compromissos de curto prazo, posto que para cada R\$1,00 de dívida a Prefeitura dispunha de R\$ 0,22 para pagamento desses passivos.

O quadro delineado acima evidencia a omissão do Executivo frente aos alertas emitidos por esta E. Corte de Contas, e infringência ao princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse contexto, **determino** à Origem que adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas.

Também demonstra a fragilidade do planejamento o elevado patamar de alterações orçamentárias, realizadas por meio de abertura de créditos adicionais, suplementações, remanejamentos, transferências e transposições, no percentual de 37,75% da despesa inicial fixada. O elevado percentual de

¹ R\$ 5.553.731,45



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



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 extrapole o índice inflacionário.,

Constatou-se ainda que os recursos de alienação de ativos não eram mantidos em conta vinculada específica, impossibilitando a verificação da aplicação destes recursos, nos termos prescritos no art. 44 da LRF, infringindo, ainda, o art. 8º, parágrafo único da mesma lei.

Sobre as limitações relativas ao último ano do mandato, a equipe técnica constatou que os gastos liquidados de publicidade do 1º semestre superaram a média dos gastos realizados no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros (2013 a 2015), descumprindo o art. 73, VII da Lei Eleitoral. Em relação a esta falha, entendo que, mediante as justificativas apresentadas pelo responsável², as irregularidades podem ser relevadas. Porém, **alerto** o Executivo Municipal para que observe com rigor as normas atinentes aos gastos com publicidade.

Da mesma maneira, apesar de não ter atendido o art. 59, § 1º da Lei nº 4.320/64, pois empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista no último mês de mandato. Contudo, este Tribunal tem afastado a aplicação deste dispositivo legal quando se verifica o atendimento ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal³.

2.4.2. ENCARGOS SOCIAIS

A instrução processual revelou que a Prefeitura deixou de efetuar contribuições ao Regime Geral de Seguridade Social no valor total de R\$ 539.446,53. Constatou ainda que deixou de recolher ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço o valor total de R\$ 410.364,26.

² “falha formal no momento da classificação dos empenhos da despesa onde foi erroneamente informado o sub elemento de despesas com publicidade, o que ocasionou distorções na análise da auditoria.”

³ Vide TC-1629/026/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Em sessão de 1º/11/2017, quando apreciou o pedido de Reexame da Prefeitura de Jarinu, o Plenário desta Casa se posicionou sobre esse tema, fixando entendimento de que a adesão ao Parcelamento estabelecido pela Lei Federal nº 13.485/2017 – no caso de dívidas com o INSS –, e pela Portaria 333/2017 do MPS – quando se trata de débitos com Regimes Próprios de Previdência –, afasta a irregularidade e a consequente emissão de parecer desfavorável.

A Origem informa em suas razões a realização de parcelamentos dos valores devidos, porém, apresenta somente documentação relativa ao FGTS.

Portanto, não vejo outro caminho a seguir aqui, se não o de considerar a falha, juntamente com as irregularidades nas finanças e precatórios, como determinante para reprovar as presentes contas.

Cabe ainda **recomendar** a Origem que recolha de maneira tempestiva suas obrigações previdenciárias, evitando, com isso, o pagamento de juros e multa pelos recolhimentos em atraso, impedindo assim prejuízos ao erário público.

Por fim, **determino** ao Executivo que regularize imediatamente os recolhimentos de seus encargos sociais, além de sanar as pendências em aberto.

2.4.3. PRECATÓRIOS

Concorre para a emissão de juízo desfavorável o pagamento insuficiente de precatórios judiciais exigíveis no exercício.

Como demonstrado nos autos a Prefeitura deixou de recolher as parcelas 34ª a 38ª (referentes a acordo de parcelamento firmado em 2013) no exercício examinado, que totalizaram R\$ 148.240,55.

Demais disso, a Origem incorreu em diversos erros de contabilização e inconsistência nos saldos dos precatórios judiciais constante de suas peças contábeis, no Mapa de Precatórios enviado ao Sistema AUDESP e o informado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – DEPRE.

Portanto, **alerto** a Municipalidade sobre a necessidade de planejamento e adequação orçamentária para quitação dos passivos judiciais, nos termos previstos na EC 99/17 que, criou o novo Regime Especial de pagamento de precatórios, após o STF ter declarado parcialmente inconstitucional a EC 62/09.

Determino, ainda, que a Prefeitura contabilize corretamente o seu saldo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



precatórios de modo a sanar divergência entre o saldo de precatórios apurado no Balanço Patrimonial e o apurado pelo Tribunal de Justiça.

2.5. OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES

2.5.1. ENSINO

O Executivo Municipal de Palestina aplicou na educação básica, o percentual de 28,84%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda 67,51% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT. Ademais, aplicou 100% do FUNDEB recebido no exercício em apreço, em atendimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07.

Em que pese à aplicação nos mínimos constitucionais e legais no ensino, há aspectos da gestão educacional que merecem atenção especial. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal para o setor de educação (i-Educ) no exercício indicou uma série de inconformidades que demonstram a necessidade de maior empenho do gestor na área, principalmente no que se refere:

- Não houve entrega de kit escolar e nem de uniformes na rede municipal;
- Falta de laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal;
- Inexistência de programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);
- Falta de laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal;

Além disso, o órgão de instrução constatou que a remuneração do Magistério encontra-se abaixo do Piso Nacional, no valor de R\$ 2.135,64 para o exercício de 2016. A Lei n. 11.738/2008, em seu art. 2º, § 1º, ordena que o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica deve corresponder ao piso salarial profissional nacional, sendo vedada a fixação do vencimento básico em valor inferior.

A equipe técnica constatou ainda a falta de registro de frequência dos professores lotados na escola “EMEF – Valentim Álvares”.

Como possível consequência da falta de planejamento e problemas na execução das políticas públicas na área do ensino descritas, podemos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



menção o fato da Municipalidade não atingir as notas projetadas no IDEB, conforme consulta que efetuei no site do INEP⁴:

IDEB 4ºe 5º ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL			
ANOS	2013	2015	2017
Ideb Observado	5.3	6.1	6.3
Metas Projetadas	6.2	6.4	6.6

Necessário, então, que o executivo municipal reavalie os seus investimentos na área de Educação (28,84%), visando não só a aplicação dos mínimos constitucionais e legais, mas principalmente a qualidade dos programas e ações ofertadas para efetiva melhoria do ensino público municipal. Nesse contexto, **determino** ao atual gestor municipal a adoção de medidas imediatas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município.

A fiscalização, no próximo roteiro “*in loco*”, verificará as ações efetivamente executadas pelo atual gestor.

2.5.2. PESSOAL

No setor de pessoal constatou-se que não existe regulamentação das atribuições para os cargos comissionados, de forma que não há como se aferir se os mesmos possuem ou não características de direção, chefia e assessoramento. Verificou-se, ainda, e alguns casos, atribuições definidas através de decreto, em afronta ao princípio da legalidade.

Sobre esse aspecto, conveniente destacar que os cargos em comissão devem ser utilizados nos casos permitidos pela Constituição Federal, ou seja, no desempenho das funções de assessoramento, chefia e direção.

Assim, determino que o Executivo promova as adequações necessárias e inicie Projeto de Lei regulamentando as atribuições dos cargos do quadro de pessoal, efetivos e comissionados, nos termos disciplinado pelo art. 37, II e V da Carta Magna.

Bem assim, a instrução evidenciou pagamentos habituais de horas extras para servidores de diversos cargos da municipalidade, com notória frequência

⁴ <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



relativa aos quantitativos de horas e de forma contínua ao longo do exercício, o que descaracteriza o caráter de eventualidade.

Ressalte-se, ainda, que o apontamento não é inédito eis que consta das contas de 2014 (TC-489/026/14) e 2015 (TC-2581/026/15).

Tais pagamentos contrariam a legislação trabalhista e podem, futuramente, gerar ônus desnecessário ao Executivo Municipal e futuras rejeições de contas.

Portanto, **alerto** ao executivo municipal que a realização deve ser situação atípica, não habitual, sendo certo que o pagamento devido deve ser amparado por criterioso controle de frequência, que comprove efetivamente a quantidade de horas extras realizadas por cada servidor.

Por fim, depreende-se dos autos que a Prefeitura de Palestina efetuou pagamentos à Associação Palestinense de Orientação (APOM) para que a associação fornecesse “legionários mirins” para prestar serviço junto à Prefeitura (transporte de documentos, atendimento telefônico etc.).

A Lei Federal nº 11.788/2008 institui normas gerais para contratação de estagiários, prevê, no artigo 9º, que os órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do DF e dos Municípios podem contratar estagiários.

Embora não haja expressa previsão legal da necessidade de realização de processo seletivo para a contratação de estagiários, entendo que as contratações estão subordinadas aos mesmos princípios constitucionais que regem os concursos e a administração pública, quais sejam, a equidade, publicidade e impessoalidade.

Portanto, **recomendo** ao Executivo local que promova suas contratações de estagiários através de regular processo seletivo nos moldes do estabelecido por esta Corte no TC-A-15248/026/04⁵.

2.5.3. GASTO COM COMBUSTÍVEL E DESPESAS DE ADIANTAMENTO

⁵ DELIBERAÇÃO - TC-A-15248/026/04 Dispõe sobre a contratação de pessoal por prazo determinado. Artigo 1º - A admissão de pessoal por prazo determinado para atendimento de situação de excepcional interesse público deve, sempre, ser precedida de processo seletivo, salvo os casos de comprovada emergência que impeçam sua realização; Artigo 2º - As leis municipais deverão ser ajustadas à regra do inciso II, do artigo 37, da Constituição Federal. Artigo 3º - A presente Deliberação passa a produzir efeitos a contar da data de sua publicação. São Paulo, 16 de junho de 2004. RENATO MARTINS COSTA - Presidente e Relator.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



Durante os trabalhos “*in loco*”, a equipe técnica constatou ineficácia do controle interno relativo ao Setor de Frota Municipal, visto que não há controle dos gastos com combustível.

Ademais, o órgão de instrução demonstra uma série de inconformidades identificadas na análise das despesas realizadas sob o regime de adiantamento no Município de Palestina, das quais destacamos: **a)** ausência de autorização expressa do ordenador da despesa contendo o objetivo da missão oficial; **b)** inexistência de relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados para comprovação dos dispêndios; **c)** Parecer do Controle Interno sobre a regularidade das prestações de contas e **d)** processos que não continham os comprovantes das despesas, fato que desatende o Artigo 4º da Lei Municipal nº 1.474, de 27 de Abril de 1999.

Dessa forma, **determino** ao executivo municipal que aprimore o controle dos gastos com combustíveis e de seus dispêndios com adiantamentos, e cumpra com rigor as determinações exaradas por esta Corte, bem como atente aos princípios da transparência, legitimidade e razoabilidade que regem os gastos públicos.

2.5.4. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os exames da fiscalização no item D.1 e na Fiscalização Ordenada – Transparência revelaram que a Prefeitura Municipal de Palestina atende parcialmente as Leis de Transparência e Acesso à Informação.

Alerto o gestor que a transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais.

Não é demais ressaltar que a divulgação de todos os atos, dados, receitas, projetos, pautas, investimentos, despesas, decisões e procedimentos, estimula o controle social, e deve ser observada como regra por qualquer órgão público.

Saliento, inclusive, que no dia 24 de outubro acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei, por exemplo, que não existe indicação precisa no “site” de funcionamento de um SIC físico e não há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando data, destino, cargo e motivo de viagem.

Nessa conformidade, **determino** à Prefeitura Municipal de Palestina que dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



possível, para que sejam, intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado.

2.6. APONTAMENTOS REMANESCENTES

A Fiscalização constatou que o Paço Municipal não possui rampas de acesso para cadeirantes e banheiro adaptado. Neste sentido, imperioso **recomendar** à Origem que adapte seus próprios municipais de modo a dar pleno atendimento aos ditames das Leis nº 10.098/2000 e 13.146/2015, de modo a garantir a toda e qualquer pessoa com necessidade especial ou mobilidade reduzida, transitar por espaços públicos, sem que sejam encontradas barreiras que impossibilitem o convívio ou trânsito social em áreas de acesso, circulação ou permanência.

Em relação aos problemas de contabilização da receita verificados no item B.1.5., **determino** a Prefeitura que regularize a divergência na contabilização das Transferências de Impostos e dê pleno atendimento aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64).

As demais falhas tratadas nos itens *A.1 – Planejamento das Políticas Públicas; A.2 Controle Interno, B.3.1.1.3. (Ensino) Ajustes: Despesas com Recursos Próprios, B.3.2. Saúde, B.3.3.1. Iluminação Pública, C.1.1.1. Ausência de Licitação na Aquisição de Óleo Lubrificante para a Frota Municipal, C.2.5. - Contratos de Concessão / Permissão de Serviços Públicos / Parcerias Público-Privada (PPP) e D.5 – 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.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção “*in loco*”.

2.7. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PALESTINA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações, alertas e determinações**:

- Adote medidas voltadas à garantia do equilíbrio das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho



- contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de contingenciamento das despesas (*determinação*);
- Balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual (*recomendação*);
 - Observe com rigor as normas atinentes aos gastos com publicidade e propaganda (*alerta*);
 - Recolha de maneira tempestiva suas obrigações previdenciárias, evitando (*recomendação*);
 - Regularize imediatamente os recolhimentos de seus encargos sociais, além de sanar as pendências em aberto (*determinação*);
 - Aperfeiçoe seu planejamento orçamentário e quite os passivos judiciais, nos termos previstos na EC 99/17 (*alerta*);
 - Contabilize corretamente o seu saldo de precatórios (*determinação*);
 - Adote medidas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município (*determinação*);
 - Regule as atribuições dos cargos do quadro de pessoal, efetivos e comissionados, nos termos disciplinado pelo art. 37, II e V da Carta Magna (*determinação*);
 - Implemente criterioso controle de frequência e das horas-extras (*alerta*);
 - Promova suas contratações de estagiários através de regular processo seletivo nos moldes do estabelecido por esta Corte no TC-A 15248/026/04 (*recomendação*);
 - Aprimore o controle dos gastos com combustíveis e de seus dispendios com adiantamentos (*determinação*);
 - A transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais (*alerta*);
 - Dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam, intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado (*determinação*);
 - Adapte seus próprios municipais de modo a dar pleno atendimento aos ditames das Leis nº 10.098/2000 e 13.146/2015, de modo a garantir a toda e qualquer pessoa com necessidade especial ou mobilidade reduzida, transitar por espaços públicos, sem que sejam encontradas barreiras que impossibilitem o convívio ou trânsito social em áreas de acesso, circulação ou permanência (*recomendação*);



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



- Regularize a divergência na contabilização das Transferências de Impostos e dê pleno atendimento aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64) (*determinação*);
- Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas (*determinação*); e
- Adote medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas nos itens *A.1 – Planejamento das Políticas Públicas; A.2 Controle Interno, B.1.6 – Dívida Ativa, B.8 – Ordem Cronológica e D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (recomendação)*;

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO

GCDER-43