



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

Conselheiro-Substituto Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Segunda Câmara

Sessão: **8/10/2019**

95 TC-006476.989.16-5 - PREFEITURA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – PARECERES

Prefeitura Municipal: Palestina.

Exercício: 2017.

Prefeito(s): Fernando Luís Semedo.

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

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-8 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-8 - DSF-I.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	25,73%	(25%)
FUNDEB	100,00%	(95%-100%)
Magistério	70,78%	(60%)
Pessoal	44,14%	(54%)
Saúde	27,16%	(15%)
Transferências ao Legislativo	Regular	(7%)
Receitas Arrecadadas	R\$ 37.021.859,57	
Execução orçamentária – superávit	R\$ 1.100.005,75 – 2,97 %	
Execução financeira – déficit	R\$ 3.830.254,56	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Relevado	
Precatórios (pagamentos)	Irregular	
Encargos sociais	Irregular	

EMENTA: CONTAS DE PREFEITURA MUNICIPAL. PRECATÓRIOS. ENCARGOS. GRATIFICAÇÃO. PARECER DESFAVORÁVEL.

Pagamento insuficiente de precatórios. Atraso no recolhimento de encargos. Sistema de pagamento de gratificação com critérios subjetivos.

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Palestina**, relativas ao exercício de 2017, e fiscalizadas pela Unidade Regional de São José do Rio Preto – UR 08 (ev.08 e ev. 33).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Nos respectivos relatórios constam os resultados da verificação dos itens selecionados pela relevância, histórico, materialidade e demais fatores que determinaram sua inclusão nos períodos analisados.

O resultado da fiscalização pertinente ao encerramento do exercício está inserto no evento 33 e as principais ocorrências registradas ao final do período são as seguintes:

Controle Interno

- relatórios produzidos automaticamente não acarretam qualquer desdobramento, não tendo sido registrado qualquer ato, reunião da comissão, nem análise de documentos;
- cargos dos ocupantes da comissão exigem no máximo ensino médio completo, requerimento de formação incompatível com as necessidades técnicas para o devido exercício do controle interno;

Planejamento

- ineficiência do planejamento dos programas e ações de governo;
- alterações orçamentárias excessivas, totalizando um valor de R\$ 12.770.707,95, correspondendo a 35,47% da despesa fixada inicial.

Dívida

- iliquidez para as dívidas de curto prazo.
- saldos de encargos sociais a pagar e de precatórios foram incorretamente zerados, a despeito de novo parcelamento de encargos e a existência de pendências de precatórios.

Precatórios

- insuficiência de depósitos no valor de R\$ 307.870,35, conforme informado pela Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos – DEPRE, resultando inclusive em sequestro de valor;
- pendências judiciais não são registradas corretamente no Balanço Patrimonial.

Encargos

- recolhimentos em atraso referente ao PASEP, resultando no pagamento de multas e juros no montante de R\$ 22.876,40;
- não recolhimento do FGTS referente aos exercícios anteriores, alcançando o total dos valores atrasados R\$ 623.444,14;

Quadro de pessoal

- nomeação para cargo de Chefe de Expediente, provido em comissão, cujas atribuições não foram definidas em lei;
- não há critério objetivo para concessão dessa gratificação, ficando a responsabilidade de estabelecer o percentual exclusivamente com o Prefeito.
- o quadro de pessoal no término do exercício era:



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

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Efetivos	642	649	340	349	302	300
Em comissão	39	42	29	35	10	7
Total	681	691	369	384	312	307
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados	32		30		37	

Ordem Cronológica

- descumprimento.

Educação

- O Município aplicou na educação 24,76% da receita de impostos e transferências, não cumprindo o artigo 212 da Constituição Federal;
- glosas de valores despendidos sem respaldo da LDB, a saber: transporte universitário (R\$ 133.135,84), uniformes (R\$ 85.998,20), serviços médicos e show (R\$ 40.149,60), veículos para uso diverso (R\$ 15.085,32), além de despesas com móveis destinados à Biblioteca Municipal na soma de R\$ 3.040,00, cuja utilização não é exclusiva do Ensino Infantil/Fundamental;
- impugnação de R\$ 360.187,43 de restos a pagar não pagos até 31/01/2018,
- classes dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com mais de 24 alunos por turma;
- parcela dos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal não possui Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB, além de serem registradas diversas falhas de acessibilidade;
- nível de absenteísmo docente superior a 30 dias;
- parcela superior a 10% do quadro de professores de pré-escola e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental é de temporários;
- piso salarial mensal dos professores de pré-escola e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental do município é inferior ao piso salarial nacional;
- diversas falhas operacionais no fornecimento de merenda aos alunos, destacando-se a inexistência de alvará de funcionamento emitido pela Vigilância Sanitária, a inadequação das roupas das merendeiras, entre outras.

Saúde

- médicos da UBS não possuem sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico, tendo sido verificada a existência de registros de horários futuros ou ainda diversas datas sem qualquer registro;
- nas aquisições de medicamentos decorrentes de demanda judicial, verifica-se que, de um total de despesas no montante de R\$ 28.489,24, há possível sobrepreço de R\$ 8.973,40.

Meio Ambiente

- município não possui cronograma de manutenção preventiva ou de substituição da frota municipal;
- não é realizada a coleta seletiva de resíduos sólidos;
- inexistência de Plano de Gestão de Resíduos da Construção Civil elaborado e implantado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Cidade

- inexistência de levantamento para identificação de risco para intervenções;
- falta de estruturação da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil – COMDEC.

Lei de Acesso à Informação

- acesso a informações não foi regulamentado por meio de decreto municipal;
- dados relativos a atas da comissão de licitação de processos licitatórios não são divulgados na Internet.

Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP

- divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

Governança Eletrônica

- inexistência de PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação;
- não houve encaminhamento à União das informações alusivas às contas do ano anterior.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:

- desatendimento às recomendações do Tribunal de Contas.

Notificado (ev. 14, ev. 39 e ev. 64), o responsável juntou aos autos alegações de defesa e documentos (ev. 77).

Observou que restou constatado o cumprimento dos principais preceitos legais, apresentando também uma série de medidas corretivas, além de justificativas sobre os principais pontos suscitados pela instrução.

A respeito das glosas na educação, o responsável defendeu a inclusão de parcela do dispêndio com motoristas, na soma de R\$ 80.710,45, alegando que esses profissionais transportam alunos do ensino infantil e fundamental em horário normal de expediente. Assim, apenas os valores relativos a horas extras e adicional noturno - justamente quando ocorre o deslocamento de alunos universitários - devem ser impugnados.

Sustentou também a inclusão de despesas de restos a pagar do ensino de 2016, que foram pagas no período de 01/02/2017 a 31/12/2017, na



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

importância de R\$ 330.030,71, com o que a aplicação final teria sido de 26,80%, cumprindo-se, portanto, o art. 212 da Constituição Federal.

Com relação aos saldos de precatórios no Balanço Patrimonial, informou que, por motivo de falha sistêmica, tais informações deixaram de constar do referido balanço. Acrescentou que tais saldos serão incluídos no exercício de 2018, a saber: Saldo do Mapa TJ de 2016 no valor de (R\$ 156.309,25); Total do Mapa TJ 2017, no valor de (R\$ 201.511,72), Total do Mapa TRT 2017, no valor de (R\$ 355.495,13).

Por fim, sobre encargos, afirmou que está em fase de confissão de dívida dos valores devidos a título de FGTS junto à Receita Federal, o que, a seu ver, não causará prejuízos em função de que o município está adimplente junto a Receita Federal.

A manifestação de ATJ encontra-se no evento 172.

Sob os aspectos econômicos e financeiros, o órgão técnico considerou razoável a situação fiscal do município em face da obtenção de superávit orçamentário, reduzindo o resultado financeiro negativo. Não obstante, no quadro geral, as contas estariam comprometidas em virtude do não pagamento de precatórios, além dos pagamentos em atraso de PASEP, gerando multas e juros e o não recolhimento de FGTS de exercícios anteriores.

A respeito da aplicação no ensino, a ATJ acompanhou os cálculos da instrução visto que a documentação existente sobre o controle de frotas/itinerários não sustenta os argumentos da Origem.

Não obstante, sobre a inclusão de restos a pagar do exercício anterior, observou que o montante correto é de R\$251.307,50, consoante se depreende do TC- 3998/989/16-4. Destarte, o Município de Palestina teria aplicado o correspondente a 25,73%, em conformidade com o mandamento constitucional.



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

Sob os aspectos jurídico-formais, ponderou que o não pagamento da totalidade dos precatórios devidos impede o desfecho positivo das contas. Assim, com o **aval da Chefia** (ev. 96), a ATJ opina pela emissão de **Parecer desfavorável** às contas de 2017 da Prefeitura Municipal de **Palestina**.

O **Ministério Público de Contas** (ev. 108), da mesma forma, propõe a **emissão de parecer desfavorável**, em decorrência das falhas no planejamento, das excessivas modificações orçamentárias, do déficit financeiro, do insuficiente pagamento de precatórios, das despesas com juros e multas em virtude de atraso na quitação de encargos sociais e, também, da ineficiente gestão da rede municipal de ensino, com destaque para o reincidente insuficiente desempenho do alunado municipal no IDEB.

Alvitrou ainda o douto MPC a abertura de autos em apartado para examinar ausência de critérios objetivos na concessão de gratificações para membros da comissão de controle interno, havendo, inclusive, indícios de que as atividades de competência da referida comissão sequer foram exercidas para justificar tal concessão.

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

Palestina	Nota Obtida					Metas						
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	5,3	5,0	5,3	6,1	6,3	5,6	5,9	6,2	6,4	6,6	6,9	7,1
Anos Finais	4,9	4,2	4,5	4,8	4,9	3,9	4,1	4,4	4,8	5,0	5,3	5,5

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	
	2016	2017	2016	2017
Palestina	1.631	1.666	R\$ 12.576.713,82	R\$ 12.158.524,07
Região Administrativa de São José do Rio Preto	148.724	151.506	R\$ 1.357.326.308,65	R\$ 1.391.679.870,13
<<644 municípios>>	3.168.675	3.183.851	R\$ 28.824.216.602,29	R\$ 29.455.790.725,43

	Gasto anual por aluno	
	2016	2017
Palestina	R\$ 7.711,04	R\$ 7.298,03
Região Administrativa de São José do Rio Preto	R\$ 9.126,48	R\$ 9.185,64
<<644 municípios>>	R\$ 9.096,62	R\$ 9.251,62

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

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

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2016	2017	2016	2017
Palestina	11.766	11.863	R\$ 9.177.502,25	R\$ 8.655.836,62
Região Administrativa de São José do Rio Preto	1.499.341	1.507.980	R\$ 1.152.709.542,37	R\$ 1.206.051.596,93
<<644 municípios>>	31.720.203	31.978.445	R\$ 26.056.260.020,19	R\$ 27.040.741.329,44

	Gasto anual por habitante	
	2016	2017
Palestina	R\$ 780,00	R\$ 729,65
Região Administrativa de São José do Rio Preto	R\$ 768,81	R\$ 799,78
<<644 municípios>>	R\$ 821,44	R\$ 845,59

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

Por fim, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal no exercício apresentou as seguintes notas:



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

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	C	C	C+
2015	C+	C+	B	B+	B	C	C	C
2016	B	B+	B	B	B	C	C	C
2017	C+	B	B+	C+	B	C	C	C

Contas anteriores:

2016	TC 003998/989/16	desfavorável ¹
2015	TC 002581/026/15	desfavorável ²
2014	TC 000343/026/14	desfavorável ³

É o relatório.

Galf.

¹ D.O.E. em 31/01/2019

² D.O.E. em 30/08/2017

³ D.O.E. em 21/12/2016



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

Voto

TC-006476.989.16-5

A instrução dos autos demonstra que as contas da Prefeitura Municipal de **Palestina** não reúnem condições suficientes para sua aprovação, em virtude do insuficiente pagamento de precatórios assim como do atraso no recolhimento de encargos.

Com efeito, no tocante ao pagamento de precatórios, os depósitos efetuados em 2017 foram insuficientes, no valor de R\$ 307.870,35, tendo ocorrido inclusive determinação de sequestro de valor. Ademais, conforme confirmado pela DEPRE - Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos, o pagamento ocorreu somente em 10/07/2018.

Trata-se de mácula que compromete as contas, consoante ampla jurisprudência desta Corte de Contas.

É também um agravante para o julgamento das contas o recolhimento em atraso dos valores referentes ao PASEP, resultando no pagamento de multas e juros no montante de R\$ 22.876,40.

Outro fato significativo para a desaprovação das contas é o pagamento de gratificações sem qualquer critério objetivo.

O estabelecimento de tais regras sem qualquer ligação com o resultado alcançado pelo servidor, ou mesmo, a demonstração de melhoria de desempenho, não traz qualquer benefício para o serviço público.

Problemas importantes não foram verificados apenas nos precatórios, nos encargos e no pagamento de gratificações.

A respeito das deficiências do planejamento, observo que a administração municipal recuou no IEG-M no período de B para C+. Houve, em



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

especial, piora no planejamento (i-plan B para C+) e na educação (i-educ B+ para B).

Tal resultado é retradado pela fragilidade no setor, inexistindo equipe estruturada visando antecipar as necessidades do município, assim como, estabelecer melhor forma de alocação de recursos entre as diversas áreas de atuação da administração municipal. Isto é também ilustrado pelas excessivas alterações orçamentárias, que chegaram a 35,47% do total da despesa fixada.

Em especial no ensino, inúmeras falhas operacionais foram registradas, destacando-se problemas no preparo da merenda, falta de acessibilidade nos prédios públicos e do AVCB das escolas.

Além disso, o resultado no IDEB foi também insatisfatório para ambos os ciclos do Ensino Fundamental, visto que não foi alcançada a meta para o período.

Por outro lado, a respeito do volume de gastos com transporte de alunos, acolho a manifestação da Assessoria Técnica, de vez que a documentação não embasa os argumentos da defesa.

A adequação das demais glosas não foi rebatida pela defesa, de sorte que, estando ciente dos erros cometidos, deve a Origem passar a computar corretamente o dispêndio no setor, evitando com isso o desperdício de tempo e recursos públicos para corrigir tais erros de cálculo.

De todo modo, o município cumpriu seu dever constitucional (artigo 212 da Constituição Federal) ao aplicar **25,73%** da receita de impostos e transferências na educação básica e **70,78%** 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

Aplicou, ainda, no exercício, **100,00%** do FUNDEB recebido, por meio de conta bancária vinculada, tendo sido atendido ao § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Ademais, o volume gasto médio por aluno foi de R\$ 7.298,03, valor relativamente acima da média da Região Administrativa de São José do Rio Preto.

As medidas adotadas pela gestão assim como seus desdobramentos deverão ser acompanhadas pelas próximas fiscalizações *“in loco”*.

Por seu turno, na saúde foram aplicados **27,16%** (artigo 7º, da Lei Complementar nº 141/12). O gasto médio no setor foi ligeiramente inferior ao aferido na Região.

Sobre os aspectos operacionais, é preocupante a constatação de que médicos não cumprem integralmente suas jornadas de trabalho, em face das fragilidades do sistema de controle de ponto eletrônico.

Em virtude disso, determino que a instrução na próxima fiscalização *“in colo”* analise minuciosamente a questão, assim como, as medidas tomadas pela Origem para sua correção.

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

A situação fiscal do município é relevável, em face do superávit orçamentário reduzindo o déficit financeiro de R\$ 4.974.473,56 para R\$ 3.830.254,56.

Não obstante, permanece significativo endividamento de curto prazo que deve ser diminuído, garantindo que o processo de melhoria fiscal ocorrido em 2017 seja continuado nos exercícios seguintes.



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

Em relação às falhas listadas, especialmente, no IEG-M no que tange ao meio ambiente, a Origem deve tomar providências imediatas, visando melhorar suas políticas públicas no setor.

Demais falhas são releváveis ou de menor expressão, merecendo, porém, medidas corretivas, como constarão nas recomendações a serem encaminhadas ao Chefe do Executivo Municipal.

Por todo o exposto, considerando que as falhas encontradas nos precatórios, nos encargos e no pagamento de gratificações, meu voto é pela emissão de parecer **desfavorável** aprovação das contas prestadas pela **Prefeitura Municipal de Palestina**, relativas ao exercício de 2017, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

Determino a abertura de autos em apartado para analisar, respectivamente, o pagamento a profissional da saúde acima do salário do Chefe do Executivo, assim como, o excessivo pagamento de horas extras aos servidores municipais.

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

- assegure o cumprimento das obrigações constitucionais (artigos 31, 70 e 74) e legais (art. 54, parágrafo único e art. 59, da LRF) atribuídas ao Sistema de Controle Interno;
- aperfeiçoe o planejamento da gestão municipal, sanando as irregularidades apontadas pela Fiscalização no âmbito do IEGM (i-Planejamento) e limitando as alterações orçamentárias a percentual compatível com a inflação estimada para o período (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015);
- promova a adequada contabilização do saldo de precatórios a pagar no Balanço Patrimonial, em atendimento aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83, da Lei nº 4.320/64);



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

- adote providências quanto à revisão de seu Quadro de Pessoal, especialmente no que toca aos cargos em comissão, adequando-o às exigências do art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal;
- sane as impropriedades apontadas pelo IEGM sob as perspectivas fiscal, educação, saúde, meio ambiente, proteção à cidade e governança de tecnologia da informação, conferindo efetividade aos serviços prestados pela Administração;
- efetue o recolhimento dos encargos sociais tempestivamente, evitando a incidência de multas e juros;
- observe rigorosamente a ordem cronológica de pagamentos, devendo, no caso de haver relevantes razões de interesse público a ensejar a quebra, publicar previamente as justificativas da autoridade competente, nos termos do art. 5º da Lei de Licitações;
- corrija as impropriedades identificadas nos quesitos atinentes à Transparência e cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

É como voto.