



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA SESSÃO DE 17.09.13 ITEM Nº 066

TC-001061/026/11

Prefeitura Municipal: Adamantina.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): José Francisco Figueiredo Micheloni.

Advogado(s): Marília Simão Seixas.

Acompanha(m): TC-001061/126/11 e Expediente(s): TC-000014/018/11,
TC-000352/018/11, TC-000357/018/11, TC-000427/018/11,
TC-000120/018/12 e TC-016415/026/12.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-5 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-5 - DSF-II.

- Aplicação total no ensino:	25,46%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	70,83%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00% (considerando o período diferido)
- Despesas com saúde:	24,08%
- Gastos com pessoal:	42,42%
- Superávit da execução orçamentária:	1,02% – R\$ 657.094,56
- Transferência financeira para a Câmara:	2,39% - (limite 7,00%)
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

Em exame as contas anuais do exercício de 2011 da Prefeitura Municipal de Adamantina cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Adamantina – UR/5

No relatório de fls. 18/59, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela inspeção referem-se aos seguintes itens:

A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Não foi constatado na LDO disposição sobre critérios de limitação de empenho e movimentação financeira nos termos do artigo 4º, I, “b”, da LRF;
- O artigo 6º da LOA remete ao artigo 18, III da LDO, que autoriza a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 25% do orçamento das despesas, percentual incompatível com a inflação estimada para o exercício;
- Até a data da fiscalização o Município ainda não tinha editado o plano municipal de gestão integral de resíduos sólidos;
- Na verificação da compatibilidade dos programas e ações previstos nas peças de planejamento apuramos pequenas incorreções em suas quantidades e indicadores em relação ao que foi efetivamente realizado, observando que algumas estão carentes de uma descrição mais detalhada, impossibilitando o devido acompanhamento e, ainda, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



existência de divergência entre o planejamento e a construção de uma creche, que mudou de lugar, de finalidade e, conseqüentemente, de tipo de ação.

B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Abertura de créditos adicionais no exercício no montante de R\$ 19.250.553,00, correspondendo a 34,87% da receita inicialmente prevista (R\$ 55.200.000,00);
- A abertura de tais créditos adicionais foi superior ao autorizado, chegando a 25,71% do valor inicial das despesas;
- O percentual de créditos adicionais abertos no exercício foi muito superior à inflação prevista para o período, contrariou a autorização legislativa para tal fim e demonstrou falta de planejamento, além de contrariar o disposto no artigo 167, V, da Constituição Federal e no artigo 42 da Lei 4.320/64.

B.3.1 – ENSINO

- O saldo residual do Fundeb, embora depositado em uma conta vinculada, foi transferido de volta para a conta originária. Desta forma, embora no primeiro trimestre de 2012 tenham sido pagos empenhos superiores ao saldo remanescente do Fundeb, não houve a devida formalização de sua utilização, descumprindo ao § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07;
- Existência de restos a pagar em 31/01/2012.

B.3.2 – SAÚDE

- Existência de restos a pagar em 31/01/2012.

B.4.1 - REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

- O demonstrativo da dívida fundada não contempla todos os precatórios pendentes de pagamento pelo Tribunal de Justiça de São Paulo;
- O Balanço Patrimonial não registra, corretamente, as pendências relativas aos precatórios.

B.5.3.1 – DESPESAS COM FORNECIMENTO DE CARTÕES ALIMENTAÇÃO

- Celebração de convênio para fornecimento de cartão alimentação para os servidores sem a formalização de procedimento licitatório ou de dispensa de licitação;
- A cópia do convênio fornecida apresentava as seguintes irregularidades: Não consta o valor dos créditos por servidor; o campo para a data de assinatura do convênio está em branco; Não tem assinatura do Representante da Contratada; não tem assinatura de testemunhas;
- A quantidade de tais despesas supera em muito o limite de dispensa estabelecido na Lei de Licitações e não encontra nela respaldo para sua realização, mesmo através de dispensa.

B.5.3.2 – DESPESAS COM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE PELA IRMANDADE DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE ADAMANTINA

- Falta de transparência na comprovação das despesas pagas para a Irmandade da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Santa Casa de Misericórdia de Adamantina;
- Apontamento objeto de recomendação no parecer das contas do exercício de 2010.

B.8 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

- Foi constatado o descumprimento da ordem cronológica de pagamentos por meio do acessório-1 (TC-1061/126/11), corroborado por relatório emitido pelo sistema Audesp e pela existência de restos a pagar de exercícios anteriores.

C.1.1 - FALHAS DE INSTRUÇÃO

- Na fase interna da Tomada de Preços 02/11, para construção de uma UPA – Unidade de Pronto Atendimento, não houve a juntada dos documentos exigidos pelo artigo 16 da LRF.

C.2.2 - CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO

- Contratação de escritório de advocacia para serviços de recuperação de valores exigidos pelo INSS. Tais serviços podem ser realizados pelo quadro funcional da Prefeitura, que possui 04 advogados e 01 secretário de assuntos jurídicos; apontamento reincidente.

C.2.3 - EXECUÇÃO CONTRATUAL

- A obra da Delegacia de Defesa da Mulher estava pronta, já em funcionamento, porém com problemas na sua construção; houve notificação da construtora para providências;
- Proposta de acompanhamento pela próxima fiscalização.

D.1 - ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- Na página do município na internet não constatamos a existência das peças orçamentárias do exercício vigente, leis dos exercícios de 2011 e 2012 e cópias dos pareceres deste Tribunal referentes às contas dos exercícios de 2008 e 2009.

D.3.1.1 – CARGOS EM COMISSÃO

- No quadro de pessoal do Órgão existem 120 (cento e vinte) cargos em comissão (de livre nomeação e exoneração), o que representa cerca de 10% dos cargos efetivos; Em relação ao exercício anterior, foram criados mais 29 cargos em comissão (acréscimo de mais de 30%);
- Comparando com outros municípios da região, a quantidade de habitantes por cargo existente e ocupado do município em análise está bem superior;
- Propomos recomendação ao Órgão para que verifique a real necessidade de tamanha quantidade de cargos em comissão e passe a observar com mais rigor o disposto no inciso II, do artigo 37, da Constituição Federal.

D.3.1.2 - ACUMULAÇÃO REMUNERADA DE CARGOS PÚBLICOS COM CONFLITO DE HORÁRIOS

- Existência de servidor prestando serviços em mais de um órgão com incompatibilidade nos horários de trabalho, em desacordo com o disposto no inciso XVI, do artigo 37 da Constituição Federal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Apontamento reincidente;
- Houve determinação de análise da situação em autos próprios no parecer das contas anuais do exercício de 2010.

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

- Descumprimento de várias recomendações constantes dos pareceres de contas anuais dos exercícios de 2008 e 2009.

Realço o anotado pela inspeção de que o Executivo superou a aplicação mínima constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino geral (MDE), investindo 25,46% da receita resultante da arrecadação e transferência de impostos.

Quanto ao FUNDEB, a inspeção formulou quadro indicando que foram utilizados 98,74% dos recursos no período, dos quais foram destinados 70,83% em favor da valorização do magistério.

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

	Valores (R\$)
Receitas	42.109.828,97
Ajustes da fiscalização	-
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.	42.109.828,97

FUNDEB - RECEITAS

Retenções	6.510.999,37
Transferências recebidas	7.232.812,59
Receitas de aplicações financeiras	60.503,03
Ajustes da fiscalização	-
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.	7.293.315,62

FUNDEB - DESPESAS

Despesas com Magistério	5.633.271,67	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Magistério (60%)	-	
Total das Despesas Líquidas com Magistério (mínimo 60%)	5.633.271,67	77,24%
Demais Despesas	1.573.754,96	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Demais Despesas (40%)	- 5.330,00	
Total das Demais Despesas Líquidas (máximo 40%)	1.568.424,96	21,50%
Total aplicado no FUNDEB	7.201.696,63	98,74%

DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO

Educação Básica (exceto FUNDEB)	4.299.326,98	
(+) FUNDEB Retido	6.510.999,37	
(-) Ganhos de Aplicações Financeiras	14.065,33	
(-) FUNDEB Retido e não Aplicado no Retorno	-	
Aplicação até 31.12.2011 (artigo 212, CF)	10.796.261,02	25,64%
(+) Fundeb: parcela da retenção de	86.288,99	Aplicado no 1º trim/2012
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2012	73.243,09	
(+/-) Outros ajustes da Fiscal. Recursos Próprios	-	
Aplicação Final na Educação Básica	10.723.017,93	25,46%

Planejamento Atualizado do Ensino	
Receita Prevista Atualizada	36.014.624,30
Despesa Fixada Atualizada	9.971.000,00
Índice Apurado	27,69%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



B.3.1.1 Ajustes da Fiscalização

	-	-	-
	-	-	-
Total das inclusões	-	-	-
Exclusões			
Cancelamentos de Restos a Pagar da Educação	-	-	-
Pessoal em desvio de função (salário + encargos)	-	-	-
Despesas com Ensino Médio	-	-	-
Despesas com Ensino Superior	-	-	-
Demais despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB	-	-	-
Restos a Pagar não quitados até 31.01.2012	73.243,09	-	5.330,00
Outras	-	-	-
Total das exclusões	73.243,09	-	5.330,00
Total dos Ajustes [Inclusões (-) exclusões]	(73.243,09)	-	(5.330,00)
Informações adicionais			
RP quitados de 01/02/2012 até a fiscalização	69.855,70	-	-
Saldo de RP não quitados até a fiscalização	3.387,39	-	-

No entanto, a inspeção também anotou quadro indicando que o saldo diferido do FUNDEB foi utilizado durante o 1º trimestre do exercício seguinte.

Receitas de Impostos e Transferências de Impostos

Retenções ao FUNDEB

Receitas de transferências do FUNDEB sem rendimentos financeiros

Receitas de aplicações financeiras

Despesas com recursos do FUNDEB

Saldo do FUNDEB para aplicação no 1º trimestre de 2012

Máximo de até 5% do FUNDEB passível de acréscimo aos 25% (art. 212, CF)

Empenho e pagamento com saldo do FUNDEB no 1º trimestre de 2012

Saldo do FUNDEB não empenhado e pago até 1º trimestre de 2012

Valor a adicionar à aplicação de 2011, para compor mínimo de 25%

Aplicação na Educação até 31.12.2011

42.109.828,97
6.510.999,37
7.232.812,59
60.503,03
7.201.696,63
91.618,99
-
91.618,99
0,00
-

Os investimentos na saúde superaram ao mínimo constitucional, alcançando 24,08% do valor da receita e transferências de impostos.

SAÚDE	Valores (R\$)	
Receitas de impostos	42.026.650,61	
Ajustes da Fiscalização	-	632.098,49
Total das Receitas	41.394.552,12	
Total da Despesas empenhadas com Recursos Próprios	10.103.966,91	
Ajustes da Fiscalização		
(-) Restos a Pagar não pagos até 31.01.2012	-	135.027,86
Valor e percentual aplicado em ações e serviços de Saúde	9.968.939,05	24,08%
Planejamento Atualizado da Saúde		
Receita Prevista Atualizada	35.922.624,30	
Despesa Fixada Atualizada	10.267.540,00	
Índice Apurado	28,58%	

Sobre o planejamento orçamentário, observa-se que a receita apresentou um superávit de arrecadação de R\$ 9.141.997,07, equivalente a 16,56%, em relação à sua previsão inicial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Contudo, considerando a elevação na autorização das despesas, a execução orçamentária propriamente dita apresentou um superávit de R\$ 657.094,56– ou seja, de 1,02%.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	55.925.400,00	68.330.433,83	22,18%	106,20%
Receitas de Capital	4.850.000,00	2.522.562,61	-47,99%	3,92%
Deduções da Receita	(5.575.400,00)	(6.510.999,37)	16,78%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	55.200.000,00	64.341.997,07		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Receitas	55.200.000,00	64.341.997,07		100,00%
Excesso de Arrecadação		9.141.997,07	16,56%	14,21%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	54.221.220,00	53.213.300,22	-1,86%	83,56%
Despesas de Capital	11.835.700,00	9.560.712,75	-19,22%	15,01%
Reserva de Contingência	-	-		
Despesas Intraorçamentárias	121.693,00	49.646,21		
Repasse de duodécimos à CM	895.000,00	895.000,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	33.756,67		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	67.073.613,00	63.684.902,51		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Despesas	67.073.613,00	63.684.902,51		100,00%
Economia Orçamentária		3.388.710,49	-5,05%	5,32%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	657.094,56		1,02%

A abertura de créditos adicionais correspondeu a 34,87% da receita inicialmente prevista.

Suplementação			Especial / Extraordinário		
Anulação	Excesso	Superávit	Anulação	Excesso	Superávit
7.296.340,00	8.295.170,00	3.118.443,00	80.600,00	320.000,00	140.000,00
TOTAL GERAL					19.250.553,00

Observa-se que esse resultado foi totalmente reforçou a situação financeira positiva que vinha do exercício anterior.

Resultados	2010	2011	%
Financeiro	4.373.552,04	6.234.756,20	42,56%
Econômico	1.294.492,85	3.340.464,10	158,05%
Patrimonial	18.994.903,58	22.335.367,68	17,59%

Há de se registrar que a Receita Corrente Líquida obteve aumento 21,25% em comparação ao resultado alcançado no exercício anterior.

RCL de 2010	RCL de 2011	Crescimento
50.683.658,17	61.456.663,87	21,25

Sendo assim, mesmo diante do expressivo aumento nominal das despesas com pessoal (11,31% = R\$ 23.416.666,13 : R\$ 26.067.238,95), esse grupo permaneceu dentro do limite imposto pela Lei Fiscal, situando-se em 42,42%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Período	dez/10	abr/11	ago/11	dez/11
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	23.416.666,13	23.714.471,31	24.421.373,79	26.067.238,95
(+) Inclusões da Fiscalização - B		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - C		-	-	-
Gastos Ajustados - D		23.714.471,31	24.421.373,79	26.067.238,95
RCL - E	50.683.658,17	56.892.883,71	59.129.147,14	61.456.663,87
(+) Inclusões da Fiscalização - F		-	-	-
(-) Exclusões da Fiscalização - G		-	-	-
RCL Ajustada - H		56.892.883,71	59.129.147,14	61.456.663,87
% Gasto = A / E	46,20%	41,68%	41,30%	42,42%
% Gasto Ajustado = D / H		41,68%	41,30%	42,42%

Houve pequena movimentação no quadro de servidores.

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Efetivos	1.062	1218	850	824	212	394
Em comissão	91	120	85	95	6	25
Total	1153	1338	935	919	218	419
Temporários	2010		2011		Em 31/12 de 2011	
Nº de contratados	52		73		37	

A inspeção atestou a regularidade no repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal.

De posse dos arquivos desta E.Corte, especialmente sobre as contas do Legislativo, exercício de 2011 (TC-2603/026/11), confirma-se que o repasse financeiro representou 2,39% da receita tributária ampliada do exercício anterior, obedecendo ao limite imposto pela Constituição Federal.

População do Município	33.797	
Receita Tributária Ampliada do exercício anterior	35.992.565,48	
Valor e percentual máximos permitido para repasses	2.519.479,58	7,00%
Total de despesas do exercício	861.672,18	2,39%

Os subsídios dos Agentes Políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 3269/08 e, conforme anotado pela inspeção, após efetuar os cálculos, observou que não ocorreram excessos nos pagamentos.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Quanto aos precatórios, a inspeção formulou quadro demonstrando que os depósitos foram superiores à dívida exigida do período.

Opção de Pagamento Anual:	14	Anos Restantes
Saldo anterior de precatórios:	180.503,40	
Saldo atual de precatórios:	1.952.802,51	
Valor devido referente a opção anual:	139.485,89	
Valor depositado nas contas vinculadas:	559.917,18	
Saldo a pagar:	-	
LOA 2009	630.000,00	
LOA 2010	550.535,00	
Média LOA 2009/2010	590.267,50	-5,14%

Subsidiou os trabalhos de fiscalização o Processo Acessório - 1 TC-1061/026/11 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Também subsidiaram os trabalhos da inspeção os seguintes Expedientes:

TC-16415/026/12 (cópia TC-12672/026/12)	Prefeitura Municipal – solicita a alteração de informações constantes no sítio eletrônico desta E.Corte quanto ao índice de despesa com pessoal.
TC-427/018/11	Prefeitura Municipal – declaração a fim de preencher formalidade no tocante a operação de crédito.
TC-357/018/11	Prefeitura Municipal – declaração a fim de preencher formalidade no tocante a operação de crédito.
TC-352/018/11	Prefeitura Municipal – declaração a fim de preencher formalidade no tocante a operação de crédito.
TC-14/018/11	Prefeitura Municipal – declaração a fim de preencher formalidade no tocante a operação de crédito.
TC-120/018/12	E.Vara do Trabalho de Adamantina – envio de cópia de r. sentença proferida em face de ação proposta contra a Prefeitura Municipal

Procedeu-se a notificação regular do Responsável pelos demonstrativos, a qual apresentou suas justificativas, pugnando pela regularidade da matéria destacada (fls. 72/112 e documentos que acompanham).

Em síntese, defendeu a regularidade de seus planos orçamentários, inclusive no sentido de que não há restrição legal à abertura de créditos adicionais; que o Plano Municipal de Gestão dos Resíduos Sólidos foi editado através da Lei 3549/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Quanto ao ensino, disse que embora tenha havido falha formal na transferência do resíduo do FUNDEB, o fato é que procedeu pagamentos em montante superior àquele saldo.

Esclareceu que assinou convênio em 2010 para o fornecimento de cartão alimentação a servidores; explicou, ainda, questões relacionadas às despesas em geral.

Disse que houve poucos pagamentos fora da ordem cronológica e, ainda, procurou justificar pontualmente as falhas indicadas pela fiscalização no que tange aos certames, contratos e sua execução.

Do mesmo modo, defendeu-se nas questões relativas ao pessoal, afirmando que procedeu reforma administrativa através da LC 180/11, alterando cota mínima de empregados de provimento comissionado; que o acúmulo remunerado de cargos se deu em emprego de médico – sendo cumprida a jornada regular de trabalho.

E, no mais, alegou descumprir tão somente algumas recomendações desta E. Corte, não medindo esforços para sanar as falhas.

Quanto aos aspectos econômico-financeiros, entre outras considerações, a Assessoria Técnica afirmou que assiste razão ao Interessado no que diz respeito ao cálculo de depósito de precatórios, em face dos documentos apresentados, confirmando-se que o Município depositou em conta vinculada o valor exigível com a dívida judicial no período; e, no mais, posicionou-se por não haver restrição em relação aos aspectos de sua área de atuação (fls. 647/655).

Ainda na ATJ, pelo setor de cálculos, foi anotado que a Origem deixou de trazer documentos para comprovar a aplicação da parcela diferida do FUNDEB até 31.03.12, conquanto a glosa efetuada pela fiscalização tenha recaído sobre restos a pagar não quitados até 31.01.12 (fls. 195/196).

No tocante aos aspectos jurídicos, a ATJ avaliou que o descumprimento do art. 21, da Lei 11.494/07, com aplicação de 98,74% do FUNDEB, poderia contaminar as contas e, nesse sentido, acompanhada por sua i. Chefia, opinou pela emissão de parecer desfavorável (fls. 198/205).

O d. MPC opinou pela emissão de parecer desfavorável e abertura de apartados onde cabível (fls. 206/208).

Diante do instrução pelos Órgãos Técnicos, os autos retornaram à inspeção, onde foi consignado que houve uma aplicação de 98,74% do total recebido do FUNDEB, observando o percentual mínimo de 95%, sendo transferidos tais recursos para movimentação em conta bancária vinculada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Ainda, que no primeiro trimestre de 2012 foi empenhado e pago o valor integral do saldo diferido do FUNDEB, cumprindo nisso o § 2º, do art. 31 da Lei 11.494/07; mais, que os restos a pagar não quitados, existentes até 31.01.12, no valor de R\$ 5.330,00, foram integralmente pagos em 19.03.12 (fls. 217/218).

Em seguida, diante dessa nova avaliação, o d. MPC posicionou-se pela emissão de parecer favorável às contas (fl. 220).

É o relatório.

GCCCM/25



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 17.09.13 – ITEM 066

Processo: TC-1061/026/11

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ADAMANTINA

Responsável: José Francisco Figueiredo Micheloni – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.11

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2011

Procurador: Marília Simão Seixas – OAB/SP 207.564

(Expedientes que acompanham: TC-1061/026/11, TC-14/018/11, TC-120/018/12, TC-352/018/11, TC-357/018/11, TC-427/018/11, TC-16415/026/12)

- Aplicação total no ensino:	25,46%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	70,83%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00% (considerando o período diferido)
- Despesas com saúde:	24,08%
- Gastos com pessoal:	42,42%
- Superávit da execução orçamentária:	1,02% – R\$ 657.094,56
- Transferência financeira para a Câmara:	2,39% - (limite 7,00%)
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem

I – Verifica-se que a Administração de ADAMANTINA, durante o exercício de 2011, deu atendimento aos principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E.Corte.

A Municipalidade superou formalmente o piso de aplicação dos recursos da arrecadação e transferência de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino geral.

As receitas do FUNDEB empregadas na valorização do magistério atenderam ao mínimo constitucional estabelecido; e, ademais, houve integralização de toda verba transferida pelo Fundo, consoante nova avaliação da inspeção – considerando o período diferido, autorizado pelo § 2º, do art. 21, da Lei 11.494/97.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Ainda quanto às áreas constitucionalmente protegidas, observa-se que foi superada formalmente a meta de aplicação de recursos na saúde.

Os gastos com pessoal fixaram-se abaixo do limite estabelecido pela Lei Fiscal.

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal/88.

O superávit da execução orçamentária ampliou o saldo financeiro do exercício anterior, nisso havendo equilíbrio entre receitas e despesas no período.

E, no mesmo sentido, foi atestada a regularidade no pagamento dos Agentes Políticos e o recolhimento dos encargos sociais.

Ainda nesse grupo, considerado regulares os depósitos/pagamentos em favor dos precatórios.

II – A despeito dessas considerações, há um grupo de apontamentos, que merece maior atenção por parte do Executivo – a despeito que sequer o Responsável pelas contas apresentou suas justificativas, impossibilitando o conhecimento sobre a sua efetiva correção.

Aqui é preciso realçar o conceito de que a Lei Orçamentária é um sistema complexo, interligado à LDO e ao PPA, com vistas à aplicação dos recursos públicos na busca de determinadas metas fiscais – quais sejam a eliminação de dívidas e o equilíbrio entre receitas e despesas, e sociais – estas expressando as políticas públicas empregadas e as expectativas da comunidade, especialmente no ensino e saúde, além de mobilidade urbana, segurança, assistência social, cultura, entre outros direitos sociais.

A distribuição dos recursos públicos, através da LOA, antes foi planejada pelo próprio Executivo, contudo, sob aprovação do Legislativo e da própria sociedade, na medida da realização das audiências públicas para sua discussão.

A execução do orçamento – fase de aplicação dos recursos públicos que também está sujeita ao controle externo e social, deve ocorrer de forma harmônica àquele planejamento inicial.

E, bem por isso, a transposição, remanejamento e transferência entre órgãos ou programas somente é possível mediante autorização em lei específica.

Nessa esteira, à exceção dos princípios e regras constitucionais pertinentes, pode-se dizer que as normas de caráter orçamentário se mostram as mais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



importantes à Administração Pública, tendo em vista que deverão nortear a obtenção e destinação dos recursos arrecadados em cada exercício.

Portanto, a ação planejada e transparente é coluna mestra da gestão fiscal responsável¹.

Sendo assim, a Origem deverá abster-se de consignar prévia autorização para a alteração do orçamento, sob índices que ultrapassem a expectativa inflacionária do período – no caso, equivalente a 25% das despesas, exatamente porque são capazes de distorcer todo o planejamento inicial e frustrar os projetos, programas e atividades antes discutidos.

De outro modo, também observa-se que houve um excesso não previsto de arrecadação, na ordem de 16,56% - R\$ 9.141.997,07.

Essa situação é capaz de cumprir a máxima em que a receita subestimada conduz à abertura de créditos adicionais sem maior rigor; além disso, mitiga a discussão sobre a manutenção, criação ou expansão de políticas públicas que antes deveriam ter sido discutidas na fase de formulação do plano orçamentário.

Igualmente, também não é desprezível que o orçamento subestimado prejudica o planejamento sério na aplicação dos recursos vinculados ao ensino e saúde, com vista à gradativa e contínua melhora na qualidade dos serviços prestados.

Aliás, disso observa-se que o orçamento foi bastante alterado, na medida em que houve abertura de créditos adicionais em montante que correspondeu a 34,87%.

Portanto, maior rigor técnico deve ser empregado na formulação e na execução do orçamento, com observância às situações indicadas no laudo de inspeção e, principalmente, visando o efetivo aproveitamento dos recursos em favor da comunidade.

Aqui, de modo geral, faço lembrar as orientações traçadas por esta E.Corte sobre o tema, consubstanciados no Comunicado SDG nº 29/10².

¹ **LC 101/00**

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

² **COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.

2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.

3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



De outro modo, muito embora tenham sido cumpridos formalmente os investimentos mínimos na saúde e educação, a Origem deverá ficar atenta à legislação, orientações gerais e à jurisprudência desta E.Corte na gestão desses recursos.

O laudo de fiscalização expôs a necessidade de que a Origem promova a eliminação de inconsistências em seus registros – especialmente quanto aos precatórios, a fim de que guardem confiabilidade e não tragam prejuízo ao exercício do controle externo.

No setor de pessoal, diante do apontamento de que há um expressivo número de cargos em comissão e, especialmente, em comparação a outros Municípios, há de ser frisado que a regra de ingresso no serviço público é o concurso – de provas ou de provas e títulos, exatamente porque a expressiva quantidade de cargos é de cunho burocrático ou operacional, permanente e perfilados em um sistema organizado por setores e hierarquia.

Essa regra atende aos princípios da administração pública, estimula o profissionalismo e, especialmente, tende a aperfeiçoar os serviços disponibilizados à população.

A mesma condição de investidura não ocorre com os cargos em comissão, exatamente porque constituem exceção constitucional àquela regra, porque seu vínculo com a Administração é de natureza precária, para o exercício de atividades que tenham nítido conteúdo de comando ou assessoria – independentemente de sua nomenclatura.

Aliás, se ditos cargos servem ao comando à assessoria, à evidência devem guardar complexidade em suas funções, com necessidade de preenchimento, mínimo, por pessoa que possua estudo universitário, em razão dos conhecimentos específicos para o seu exercício.

-
4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).
 5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.
 6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.
 7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.
 8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 - STN/SOF).
 9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).
 10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).
 11. No escopo de controlar o art. 73, VI, "b" e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.
 12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para recepcionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964).
 13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.
 14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica - FUNDEB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n° 0130719-90.2011.8.26.0000
COMARCA - SÃO PAULO
Requerente (s): PROCURADOR GERAL DO ESTADO
Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ E PREFEITURA MUNICIPAL DE TIETÊ

“Legislações do Município que Tietê, que dispõe sobre a criação de cargos de provimento em comissão - Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes - Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos - Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções - Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente.

No caso, considerando a informação de que houve uma reforma administrativa, o tema deverá ser reavaliado em próxima inspeção, a fim de avaliar o cumprimento da regra constitucional.

A Municipalidade deverá atentar à estrita ordem cronológica de pagamentos, sob pena de obrigar-se a motivar a quebra, devidamente publicada.

Do mesmo modo, deverá ser observada com rigor a legislação convergente às licitações e contratos.

A Origem deve atender plenamente ao princípio da transparência fiscal, inserindo todas as peças fiscais junto a página eletrônica, a fim de não impor prejuízo aos sistemas de controle externo e social.

Desse modo, a Administração deverá proceder com urgência a organização dos setores envolvidos no relatório de fiscalização, sem prejuízo de que, a par das correções que deverão ser realizadas, necessitará emanar a implantação imediata de um sistema de controle interno eficaz, a exemplo das orientações gerais traçadas por esta E.Corte através do Comunicado SDG nº 32/12³.

³ **COMUNICADO SDG Nº 32/2012 - DOE 29.09 e 10.10.12**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ressalta que, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte, a Prefeitura e a Câmara Municipal devem possuir seus próprios sistemas de controle interno, que atuarão de forma integrada.

Sob aquele fundamento constitucional e legal, é dever dos Municípios, por meio de normas e instruções, instituir, se inexistentes, e regulamentar a operação do controle interno, de molde que o dirigente municipal disponha de informações qualificadas para a tomada de decisões, além de obter mais segurança sobre a legalidade, legitimidade, eficiência e publicidade dos atos financeiros cancelados, sem que hajam razões para alegar desconhecimento.

Apenas servidores do quadro efetivo deverão compor o sistema de controle interno.

Nesse contexto, tal normatização atentar-se-á, dentre outros aspectos, para as funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno:

- 1- Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados.
- 2- Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.
- 3- Comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados.
- 4- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município.
- 5- Apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.
- 6- Em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal.
- 7- Atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



E, no mais, deverá a Origem atender com rigor as recomendações e Instruções desta E.Corte, especialmente quanto ao correto envio das informações ao Sistema AUDESP, nos prazos devidos.

III - E, agora, no que diz respeito à qualidade dos gastos, com foco nos setores protegidos constitucionalmente, vê-se do Sistema SIAPNET (www.siapnet.tce.sp.gov.br), alimentado pela própria Origem, indicação de que o seu número de habitantes alcançou 33.797 pessoas (sendo 1.849 na área rural), enquanto a discriminação daqueles na faixa etária entre 0 e 14 anos – ou seja, em idade escolar junto ao ensino infantil e fundamental, indicou 7.942 jovens.

Ocorre que o mesmo arquivo eletrônico indica que o Município mantém 2.532 alunos em sua rede – nos níveis infantil e fundamental, havendo 1.556 no Estado e, ainda, outros 686 nas escolas particulares, filantrópicas, totalizando 4.774 matriculados⁴.

Lembro que a Administração deverá manter a oferta regular de vagas na rede municipal⁵, de tal sorte que tema seja sempre objeto das políticas públicas e dos esforços orçamentários, o que deverá ser avaliado por próximas inspeções, inclusive, no tocante à população da área rural.

Na saúde, setor que também guarda proteção constitucional, haja vista a expressa determinação para direcionamento de investimentos, segundo consta no sítio eletrônico da Fundação SEADE⁶, também pode ser observado – em que pese o expressivo aporte de recursos no setor, que o Município – em diversos quesitos, encontra-se em situação inferior na comparação com sua região administrativa e/ou ao próprio Estado.

De se registrar, ainda, que a adequada instituição do correspondente órgão de controle interno é medida que será verificada por ocasião da fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas, com repercussão no exame das contas anuais.

⁴ SIAPNET

14.2 Quantidade de Matrículas Escolares sob Responsabilidade

	Educação Infantil						Curso Supletivo	
	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Educação Especial	1º Grau	2º Grau
Municipal	459	539	1.534	0	4.100	0	34	0
Estadual	0	0	1.556	2.096	0	0	31	42
Particular	0	34	468	963	0	0	0	0
União	0	0	0	0	0	0	0	0
Filantrópica	127	45	12	0	0	0	0	0

⁵ CF/88

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

(...)

Art. 211. (...)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

⁶ <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Mais, que os índices divulgados quanto à *renda per capita* sugerem a necessidade de ampliação ou criação de políticas públicas voltadas à melhoria das condições de vida da comunidade, pela alocação de recursos orçamentários nessa direção.

	Município	Região	Estado
Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)	13,85	13,55	11,55
Taxa de mortalidade da população de 60 anos e mais (por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.711,03	3.584,61	3.611,03
Renda per capita (em reais correntes)	778,44	601,04	853,75

IV – Há um grupo de situações que deve ser melhor avaliado, em autos apartados – apartados/termos contratuais – acaso ainda não existam processos nesse sentido.

Refiro-me à Tomada de Preços nº 02/11, para construção de Unidade de Pronto Atendimento.

Também, à contratação de banca de advogados para recuperação de valores exigidos pelo INSS.

No mesmo sentido, quanto à execução contratual da obra da Delegacia de Defesa da Mulher, com problemas em sua construção.

E, ainda, as despesas com fornecimento de cartões alimentação e com a prestação de serviços pela Irmandade Santa Casa de Misericórdia.

Quanto ao acúmulo remunerado de cargos, uma vez que os horários indicados, *a principio*, se mostram incompatíveis à prestação dos serviços ajustados; e, nesse sentido, o processo a ser aberto deverá, inclusive, proceder os testes sobre os controles de aferição de ponto dos 3 (três) Municípios indicados.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **ADAMANTINA, exercício de 2011**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal, com **recomendações** para que:

- proceda estudos visando o aprimoramento na elaboração e execução dos planos orçamentários – com observância aos apontamentos da inspeção;
- cumpra a legislação, comunicados em geral e jurisprudência desta Corte relativa à gestão dos recursos vinculados ao ensino e saúde;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- elimine eventuais inconsistências em seus registros em geral e, especialmente no que tange aos precatórios;
- atente ao seu quadro de pessoal no que se refere à manutenção de cargos em comissão, os quais deverão atender ao regramento constitucional e, diante de sua complexidade, serem preenchidos por elementos que detenham nível superior de escolaridade;
- obedeça à rígida ordem cronológica de pagamentos;
- cumpra a legislação pertinente às licitações e contratos;
- atenda ao princípio da transparência fiscal;
- implante um efetivo sistema de controle interno;
- atenda às recomendações e Instruções desta E.Corte, notadamente quanto ao Sistema AUDESP;
- mantenha rígido controle sobre eventual deficiência na oferta de vagas em escolas públicas municipais, inclusive, efetuando investimentos nesse sentido;
- e, implante/mantenha/amplie políticas públicas efetivas na melhoria dos indicadores sociais, notadamente na saúde.

Determino a abertura de **autos próprios/termos contratuais**, conforme o caso, para análise das situações descritas no item IV.

Arquivem-se os Expedientes TC-14/018/11, TC-120/018/12, TC-352/018/11, TC-357/018/11, TC-427/018/11, TC-16415/026/12.

Finalmente, determino à fiscalização da E.Corte que certifique-se das correções das situações recomendadas.

É como voto.

GCCCM/25