



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



19-07-16

SEB

=====

36 TC-000001/026/14

Prefeitura Municipal: Adolfo.

Exercício: 2014.

Prefeita: Rosângela Biliato de Oliveira.

Advogado: Wagner César Galdioli Polizel (OAB/SP nº 184.881).

Acompanha: TC-000001/126/14.

Procuradora de Contas: Élide Graziane Pinto.

=====

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, artigo 212	33,42%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, artigo 21, <i>caput</i> e § 2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, artigo 60, XII	74,30%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, artigo 20, III, “b”	55,82%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, artigo 77, III	24,22%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, artigo 29-A, § 2º, I	5,84%	7%
Plano Municipal de Educação - Lei federal nº 13.005/14, arts. 1º e 8º, <i>caput</i>	-	26-06-2015
Remuneração do Magistério de acordo com o Piso Nacional - Lei federal nº 11.738/08, artigo 2º	Irregular	R\$ 1.697,00 ¹
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei federal nº 11.445/07, arts. 11, 17 e 19	Regular	A partir de 2014
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Lei federal nº 12.305/10, artigo 18	Regular	A partir de 02-08-2012
Plano Municipal de Mobilidade Urbana – Lei federal nº 12.587/12, artigo 24, § 3º	²	A partir de 2015
Lei da Transparência Fiscal – Lei federal nº 12.527/11, artigo 9º (artigo 8º prejudicado, pois o Município possui menos que 10.000 habitantes)	Regular	A partir de 18-05-2012
Execução Orçamentária – (R\$1.749.570,31), parcialmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior de R\$684.937,29.	Déficit - 9,35% Déficit líquido – 5,69%	
Resultado Financeiro – (R\$ 1.271.796,95)	Déficit	
Remuneração de Agentes Políticos	Regular	
Precatórios	Relevado	
Ordem Cronológica de Pagamentos	Regular	
Encargos Sociais (INSS, FGTS e PASEP)	Regular	
CIDE	Regular	

¹ Fonte: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2014/01/piso-salarial-dos-professores-tera-reajuste-de-832-anuncia-mec.html>

² Obrigatório para Município com população superior a 20.000 habitantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Royalties	Regular
Iluminação Pública - O Município não instituiu a CIP - Contribuição de Custeio de Iluminação Pública.	Regular
Multas de Trânsito	Não houve
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	21,10%

ATJ: favorável	MPC: desfavorável	SDG: -
-----------------------	--------------------------	---------------

1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ADOLFO**, exercício de 2014.

1.2 O relatório da inspeção *in loco* realizada pela Unidade Regional de São José do Rio Preto – UR.08 (fls. 13/52) apontou:

A.1. Planejamento das Políticas Públicas (fls. 14/15):

- utilização de unidades de medidas que não permitem a avaliação do cumprimento dos programas governamentais fixados.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária (fls. 16/17):

- déficit orçamentário, não amparado em superávit financeiro de exercício anterior e decorrente da superestimativa de receita, durante a abertura de créditos adicionais;

- alteração de 52,9% da despesa inicialmente prevista, indicando insuficiência no planejamento orçamentário;

- abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem disponibilidade financeira existente, em desacordo com o artigo 43, § 1º, II, c/c § 3º da Lei federal nº 4.320/64;

- existência de alterações orçamentárias sem a devida autorização legislativa, contrariando o artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal.

B.1.2. Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial (fl. 17):

- apresentação de resultado financeiro negativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



B.1.2.1. Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro (fl. 18):

- surgimento de, antes inexistente, déficit financeiro³.

B.1.3. Dívida de Curto Prazo (fl. 18):

- aumento da dívida e falta de liquidez para honrar os compromissos de curto prazo.

B.1.4. Dívida de Longo Prazo (fl. 19):

- aumento da dívida de longo prazo.

B.1.6. Dívida Ativa (fls. 20/21):

- divergências entre o montante de cancelamento enviado pela Prefeitura e o apurado no Sistema AUDESP.

B.2.1. Análise dos Limites e Condições da LRF (fl. 21):

- a Prefeitura não informou ao Sistema AUDESP o montante aplicado da receita com alienação de ativos.

B.2.2. Despesa de Pessoal (fls. 22/23):

- inclusão de valores empenhados em subelemento incorreto e contratação irregular;
- extrapolação do limite previsto no artigo 22, parágrafo único, da LRF, no 2º quadrimestre;
- superação do limite previsto no artigo 20, III, b, da LRF, no último quadrimestre de 2014;
- não recondução da despesa com pessoal ao limite estabelecido na LRF nos 2 (dois) quadrimestres subsequentes.

B.3.1.1.3. Ensino - Ajustes: Despesas com Recursos Próprios (fls. 25/26):

- exclusão de restos a pagar não quitados até 31-01-15 e de empenhamento de despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB.

B.3.1.2. Demais Aspectos Relacionados à Educação (fl. 26):

- remuneração do magistério municipal abaixo do piso nacional.

³ Informações à fls. 17:

	2013	2014
Resultado Financeiro	R\$684.937,29	(R\$1.271.796,95)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



B.3.2.1. Saúde - Ajustes da Fiscalização (fls. 26/27):

- exclusão de restos a pagar processados, não quitados até 31-01-15.

B.4.1.1. Regime Especial Anual (fl. 29):

- inexistência de depósitos efetuados em 2014.

B.5.2. Subsídios dos Agentes Políticos (fls. 30/31):

- subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito modificados por lei de iniciativa do Executivo, em detrimento do disposto no artigo 29, V, da Constituição Federal.

B.5.3.1. Gasto com Combustível (fl. 31):

- ausência de controle efetivo de abastecimento e quilometragem; existência de despesas com afronta ao dever de licitar e falta de transparência nos gastos.

B.5.3.2. Despesas sob o Regime de Adiantamento (fls. 31/33):

- diversas irregularidades nas despesas efetuadas por adiantamento.

B.5.3.3. Despesas com Afronta ao Dever de Licitar (fls. 33/35):

- fracionamento de gastos com características similares que somados ultrapassam o limite legal da dispensa de licitação.

B.5.3.4. Pagamento de Despesas por Reembolso (fl. 35):

- realização de despesas por ressarcimento, em desacordo com o artigo 60 da Lei 4.320/64.

B.5.3.5. Gastos com Telefonia Celular (fls. 35/36):

- ausência de controle efetivo da utilidade das linhas, resultando na falta de adequada transparência dos gastos.

B.6.3. Bens Patrimoniais (fl. 36):

- ausência de levantamento dos bens móveis e imóveis, nos termos do artigo 96 da Lei federal nº 4.320/64, não restando comprovado o registro no Balanço Patrimonial.

C.1. Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades (fl. 37):

- falhas na classificação de empenhos registrados como dispensa de licitação.

C.1.1. Falhas de Instrução (fls. 37/39):

- pesquisa de preços e posterior convite às empresas nas quais realizou cotação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- valores discrepantes entre o orçado e a proposta formalizada.

- inobservância do artigo 7º, § 2º, III, c/c § 3º, da Lei federal nº 8.666/93.

C.2.3 Execução Contratual (fls. 40/44):

Convite nº 52/2014:

- objeto contratual refere a pagamento de acordo com resgates efetuados pela prestadora de serviços, em inobservância, por analogia, da Súmula TCE nº 13;

- resultado informado no termo de referência ainda não atingido, além do que a LRF já indica as medidas para redução com despesa de pessoal.

Concorrência Pública nº 01/2014:

- não apresentação de documentos do conteúdo técnico para execução da obra;

- alvará de construção e Ordem de Serviço sem a assinatura do responsável;

- não cumprimento do cronograma físico-financeiro;

- ausência de termo aditivo e consequentes serviços e pagamentos realizados sem respaldo contratual;

- falhas relatadas que colocam em risco a segurança e a saúde dos funcionários e da população, além de comprometer o correto andamento da obra.

C.2.4.3 Coleta e Disposição Final de Rejeitos e Resíduos Sólidos (fl. 44):

- não realização de tratamento de resíduos.

D.1. Análise do Cumprimento das Exigências Legais (fl. 45):

- observância parcial do artigo 48, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP (fl. 46):

- divergência entre os dados informados pela Prefeitura e aqueles apurados no Sistema AUDESP.

D.3.1. Quadro de Pessoal (fl. 46):

- ausência de instrumento legal que evidencie as atribuições dos cargos em comissão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



D.3.1.1. Contratação Irregular (fls. 46/47):

- Contratação de médicos para realização de plantões em inobservância ao artigo 37, inciso II c/c IX da Constituição Federal.

D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 47/48):

- descumprimento das recomendações exaradas no julgamento do exercício de 2012.

1.3 Regularmente notificada, a Senhora Rosângela Biliato de Oliveira, Prefeita Municipal, apresentou justificativas e documentos (fls. 60/113).

Especificamente em relação aos itens: B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária, B.1.2. Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial, B.1.2.1. Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro, B.1.3. Dívida de Curto Prazo, B.2.2 Despesa de Pessoal, B.4.1.1. Regime Especial Anual e D.3.1.1. Contratação Irregular, esclareceu o seguinte:

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária (fls. 62/64):

A abertura de créditos adicionais está dentro do limite estipulado e a autorização municipal para a suplementação de verbas por decreto do Executivo está em harmonia com o artigo 167, I, da Constituição Federal. A Constituição não estipula limites mínimos ou máximos para a concessão de autorização de abertura de créditos adicionais suplementares, outorgando expressamente aos legisladores municipais essa competência.

Todos os casos de transposição, remanejamento ou transferência de recursos foram precedidos de autorização legislativa.

B.1.2. Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial (fl. 64):

Os resultados econômico e patrimonial foram positivos no exercício em exame e a Prefeitura realizou, ainda, um percentual de investimentos de 21,10% em 2014.

B.1.2.1. Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro (fl. 64):

O surgimento de déficit financeiro não invalidou a globalidade das contas municipais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



B.1.3. Dívida de Curto Prazo (fls. 64/65):

Não há irregularidade na ausência de recursos para cumprir os compromissos a curto prazo, uma vez que o Município de Adolfo cumpriu todas as exigências da Lei Fiscal.

B.2.2. Despesa de Pessoal (fl. 66):

Anexou aos autos cópia do demonstrativo de despesas com pessoal que atesta que a Prefeitura de Adolfo no final do 1º quadrimestre de 2015 atingiu o percentual de 52,79% no gasto com pessoal, cumprindo assim a meta estabelecida pela Lei Fiscal, que é no máximo de 54%;

A Prefeitura vem providenciando a redução do gasto com pessoal, com medidas tais como o Programa de Demissão Voluntária (fls. 99/101).

B.4.1.1. Regime Especial Anual (fls. 67/68):

A Prefeitura efetuou o parcelamento de precatórios e vem cumprindo as exigências do TJSP.

D.3.1.1. Contratação Irregular (fl. 91):

A Unidade Básica de Saúde – UBS tem atendimento 24 horas, todos os dias, inclusive aos finais de semana e feriados, com isso a prestação de serviços médicos se torna indispensável. Além disso, a Prefeitura promoveu concurso público para a contratação de médicos (Edital nº 01/2015, fls. 105/110).

1.4 O Setor de Cálculos da Assessoria Técnico-Jurídica (fls. 119/120) manifestou-se especificamente com relação ao item B.2.2. Despesas de Pessoal, ratificando o percentual apurado pela Fiscalização no 3º quadrimestre de 2014 – 55,82% da RCL com despesas de pessoal.

Observou que, de acordo com o artigo 66 da LRF, o prazo para a recondução ficou duplicado (até o 1º quadrimestre de 2016 – abril/2016). Nesse contexto, atestou que houve a recondução de ao menos 1/3 do excedente no 3º quadrimestre de 2015 (51,7365%, fl. 118), ressaltando que o prazo para a eliminação total do excedente é Abril/2016, cujos dados ainda não estavam disponibilizados na data de sua manifestação.

A **Unidade de Economia** (fls. 120-A/122) opinou pela emissão de parecer favorável às contas em exame.

Ressaltou que foram efetuados investimentos correspondentes a 21,10% da RCL, percentual maior que a média de aplicação do Estado (11,99%), o que contribuiu para a elevação do saldo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



patrimonial. Constatou ademais, equilíbrio na assunção de compromissos de curto e longo prazo e o cumprimento das normas constitucionais mediante liquidação de precatórios, que contam com parcelamento deferido pelo TJSP.

Destacou que o déficit orçamentário (R\$ 1.749.570,31) estava parcialmente amparado por superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 684.937,29), observando que houve descompasso entre as receitas e despesas de capital, o que supõe falta de transferência financeira de outras esferas de governo que, se houvesse adentrado aos cofres municipais, alteraria, para melhor, o resultado apresentado.

No que se refere ao déficit financeiro, concluiu que este não compromete os orçamentos futuros, uma vez que representa menos que um mês de arrecadação.

Propôs a emissão de alertas ao Administrador para que cumpra o disposto no artigo 167, II, da Constituição Federal bem como o Comunicado SDG nº 29/10, tendo em conta a extrapolação do limite para abertura de créditos adicionais previsto na LOA, e aperfeiçoe a cobrança da dívida ativa com o objetivo de reduzir o seu estoque.

A **Unidade Jurídica** (fls. 123/131) manifestou-se pela emissão de parecer favorável às contas em exame, diante do atendimento das matérias de maior relevância tais como aplicação no ensino (recursos próprios e FUNDEB), aplicação nas ações e serviços públicos de saúde, transferências à Câmara Municipal, recolhimento de encargos, remuneração dos Agentes Políticos, CIDE e Royalties.

Quanto aos precatórios, tendo em conta os esclarecimentos e documentos constantes nos autos bem como o posicionamento externado pela Unidade de Economia, propôs seja relevada a falha, consoante ampla jurisprudência desta Corte de Contas.

No que se refere à remuneração de agentes políticos, embora não tenham sido verificados pagamentos indevidos, observou que os subsídios da Prefeita e do Vice foram modificados por lei de iniciativa do Executivo, em desacordo com o artigo 29, V, da Constituição Federal. Contudo, tendo em conta as justificativas apresentadas, propôs seja a impropriedade relevada, sem embargo da Prefeitura abster-se da prática impugnada.

Acerca das Despesas com Pessoal, apesar de superado o limite imposto pelo artigo 20, III, da LRF, ressaltou que houve a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



recondução no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2015, destacando que, no caso em exame o prazo final para análise da eliminação total do excedente de gastos com pessoal, em razão do disposto no artigo 66 da Lei Fiscal, é abril/2016, período que não estava disponível para consulta no Sistema AUDESP à época da informação. Desta forma, propôs o relevamento da impropriedade.

Por fim, sugeriu o tratamento em autos específicos do Convite nº 26/2014.

A **Chefia** do órgão (fl. 132) concluiu também pela emissão de parecer favorável às contas, recomendando à Prefeitura que estabeleça limite para a abertura de créditos adicionais e para transferências, remanejamentos e transposições, condicionado à inflação projetada para o período, de acordo com o Comunicado SDG nº 29/2010; promova o adequado equilíbrio orçamentário e financeiro e cumpra as determinações dos incisos I a V do parágrafo único do artigo 22 e do artigo 23 ambos da LRF, em relação aos gastos com pessoal.

1.5 Já o **Ministério Público de Contas** (fls. 133/139) pugnou pela emissão de parecer desfavorável, tendo em vista as ilicitudes apontadas pela Fiscalização das quais destacou: B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária, B.2.2. Despesas de Pessoal, D.3.1. Quadro de Pessoal, D.3.1.1. Contratação Irregular, D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.

Quanto aos apontamentos no item B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária, ressaltou que a má qualidade do planejamento na Prefeitura de Adolfo consiste no redesenho abusivo e unilateral da execução orçamentária municipal. Tal junção de fatores, além de desrespeitar o artigo 4º, §§ 1º e 2º da LRF, é responsável pela excessiva alteração do orçamento (52,90% da receita inicialmente prevista) e abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação fictício.

No que se refere à remuneração do magistério municipal estar abaixo do piso nacional (item B.3.1.2. Demais Aspectos Relacionados à Educação), propôs seja a matéria acompanhada nas fiscalizações vindouras.

Por fim, sugeriu a formação de autos apartados para análise das seguintes matérias: B.5.3.2. Despesas sob o Regime de Adiantamento - diversas irregularidades nas despesas efetuadas por adiantamento; B.5.3.3. Despesas com Afronta ao Dever de Licitar - fracionamento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



gastos com características similares que somados ultrapassam o limite legal da dispensa de licitação; B.5.3.4. Pagamento de Despesas por Reembolso - realização de despesas por ressarcimento, em desacordo com o artigo 60 da Lei nº 4.320/64; C.1.1. Falhas de Instrução - possibilidade de conhecimento da proposta antes da fase própria: pesquisa de preços e posterior convite às empresas das quais realizou cotação; valores discrepantes entre o orçado e a proposta formalizada (Convite nº 12/2014).

1.8 Pareceres anteriores:

2011 – **Favorável** (TC-000871/026/11 – Relatora Substituta de Conselheiro SILVIA MONTEIRO, DOE de 16-02-2013).

2012 – **Favorável** (TC-001460/026/12 – Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, DOE de 10-01-2014).

2013 – **Favorável** (TC-001528/026/13 – Relator E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO, DOE de 29-04-2015).

1.9 Dados Complementares:

a) Receita *Per Capita* do Município em Relação à Média dos Municípios Paulistas:

RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2014	NÚMERO DE HABITANTES	RECEITA PER CAPITA	MÉDIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	ACIMA DA MÉDIA
R\$ 18.718.870,00	3.512	R\$ 5.329,97	R\$ 3.316,01	60,73%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos Últimos Exercícios:

EXERCÍCIOS	2011	2012	2013	2014
(Déficit)/Superávit	(1,92%)	(5,07%)	5,10%	(9,35%)*

Fonte: fls. 16/17.

* Parcialmente amparado por superávit financeiro do exercício anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



c) Indicadores de Desenvolvimento
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

ANOS INICIAIS - 4ª SÉRIE/5º ANO

ADOLFO (*)	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Crescimento		64%	-9%	3%	-18%	
IDEB	4.7	7.7	7.0	7.2	5.9	-
Meta	-	4.8	5.1	5.5	5.8	6.0

(*) Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos (*)	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
ADOLFO	4.7	7.7	7.0	7.2	5.9
Estado de SP – Pública	4.5	4.8	5.3	5.4	5.8
Brasil – Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9

(*) Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

ANOS FINAIS - 8ª SÉRIE/9º ANO

ADOLFO (*)	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Crescimento		30%	6%	-	4%	
IDEB	3.7	4.8	5.1	5.1	5.3	-
Meta	-	3.7	3.9	4.2	4.6	4.9

(*) Fonte: endereço eletrônico <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

Comparativo com o Federal e o Estadual

Entes Federativos (*)	Observado				
	2005	2007	2009	2011	2013
ADOLFO	3.7	4.8	5.1	5.1	5.3
Estado de SP – Pública	3.8	4.0	4.3	4.4	4.4
Brasil – Pública	3.2	3.5	3.7	3.9	4.0

(*) Fonte: endereço eletrônico <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>

Percentuais Alcançados pelo Município

Aplicação (*)	2005	2007	2009	2011	2013	2014
Artigo 212 CF (25%)	26,96%	28,42%	31,51%	31,38%	28,80%	33,42%
FUNDEB (100%)	-	100%	100%	100,76%	100%	100%
Artigo 60 ADCT	-	74,30%	61,01%	80,26%	84,01%	74,30%

Fonte: (*) TC-002418/026/05 (Exercício de 2005), TC-002007/026/07 (Exercício de 2007), TC- 000001/026/09 (Exercício de 2009), TC-000871/026/11 (Exercício de 2011) e TC-001528/026/13 (Exercício de 2013).



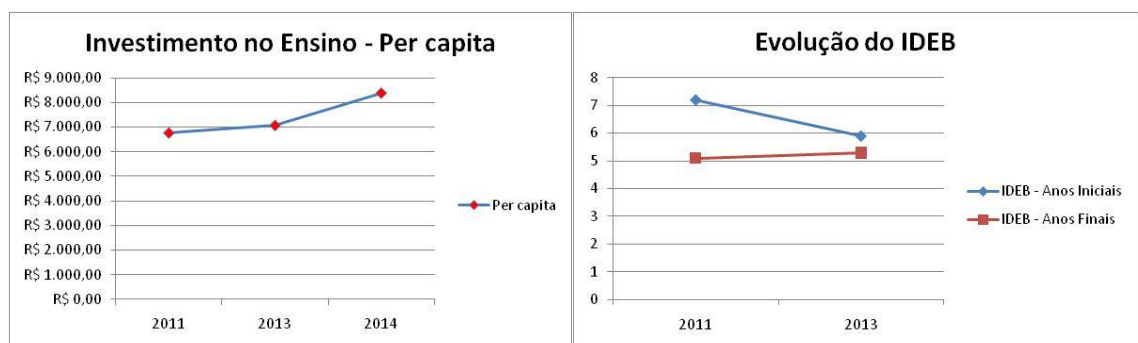
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



d) Investimento na Educação *Per Capita* (Recursos Próprios considerando o “plus” aplicado do FUNDEB, quando houver).

Exercício	Recursos Próprios - R\$	Perda ou Ganho (Plus) com FUNDEB (1)	Aplicação Excedente do FUNDEB (2)	Total – R\$	Nº de Matrículas (3)	Per Capita
2011	3.465.592,02	-311.130,02	13.433,79	3.167.895,79	517	6.127,46
2013	4.001.686,35	-447.665,30	111.127,31	3.665.148,36	519	7.061,94
2014	4.961.754,36	-535.381,61	-	4.426.372,75	528	8.383,28
(1) Total Receitas do FUNDEB (-) Receitas Retidas do FUNDEB						
(2) Valor Aplicado no FUNDEB (-) Total Receitas do FUNDEB						
(3) Fonte: endereço eletrônico http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula						

e) Investimento *Per Capita* em relação à Evolução do IDEB.



Os gráficos indicam que o Município apresentou, nos exercícios de 2011, 2013 e 2014, crescimento no investimento *per capita* [R\$ 6.127,46 (2011), R\$ 7.061,94 (2013) e R\$ 8.383,28 (2014)]. Quanto aos índices IDEB referentes ao período de 2011 a 2013, foi constatada regressão com relação à 4ª série/5º ano [2011 (7,2) e 2013 (5,9)] e progressão com relação à 8ª série/9º ano [2011 (5,1) a 2013 (5,3)], tendo sido atingidas as metas projetadas para ambas as séries.

A análise no exercício de 2014, entretanto, resta prejudicada, uma vez que não há indicador do IDEB no período.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de Adolfo** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no ensino (recursos próprios e FUNDEB), saúde, remuneração dos profissionais do magistério, transferências de duodécimos ao Legislativo, remuneração dos agentes políticos, CIDE, royalties e encargos sociais (INSS, PASEP e FGTS) e ordem cronológica de pagamentos.

2.2 Em relação aos **Resultados Econômico-Financeiros**, a Fiscalização apurou que o Município apresentou déficit de arrecadação no montante de R\$ 1.992.903,65 (9,62% da receita prevista de R\$ 20.711.773,65).

O resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$ 1.749.570,31 (9,35% da receita efetivamente arrecadada de R\$ 18.718.870,00) que, amparado parcialmente pelo superávit financeiro do exercício anterior de R\$ 684.937,29, redundou em um déficit orçamentário líquido de 5,69% – percentual que esta E. Corte tem aceitado de acordo com recentes julgados⁴. Além disso, observo que o Município, no exercício em exame, aplicou além do exigido pela Constituição federal nas áreas da educação (R\$ 1.250.295,58⁵) e saúde (R\$ 1.369.160,57⁶) e, ainda, que o

⁴ TC-000641/026/14 - Prefeitura Municipal de Ipirá - Sessão da Segunda Câmara de 05-07-2016 - E. Relator Auditor Substituto de Conselheiro VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Favorável - Déficit de 6,59%.

TC-000003/026/14 - Prefeitura Municipal de Alto Alegre - Sessão da Segunda Câmara de 31-05-2016 - E. Relator Auditor Substituto de Conselheiro VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Favorável - Déficit líquido de 5,36%.

⁵ Informações à fl. 24:

Aplicação no Ensino – Exercício 2014		
Receitas de Impostos e Transferências	R\$14.845.835,11	100%
Despesas com ensino	R\$4.961.754,36	33,42%
Mínimo exigido pelo artigo 212 da Constituição Federal (25% das receitas de impostos e transferências)	R\$3.711.458,78	25%
Aplicado além do exigido	R\$1.250.295,58	8,42%

⁶ Informações à fl. 27



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



percentual de investimento se mostrou bem acima da média dos Municípios paulistas, equivalendo a 21,10% da RCL.

O resultado financeiro também foi deficitário, em R\$ 1.271.796,95. Contudo, equivalendo tal déficit a 26 (vinte e seis) dias de arrecadação (RCL)⁷, apresenta-se em parâmetro aceitável por esta Corte de Contas, por ser passível de reversão nos exercícios seguintes.

Assim e muito embora referidos déficits mereçam atenção por parte da Administração Municipal, não há razão suficiente para comprometer toda a administração financeira e orçamentária.

Quanto às **alterações realizadas no Orçamento**, a Equipe de Fiscalização observou que alcançaram o total de R\$ 8.992.357,45, equivalente a 52,90% da despesa inicial prevista (R\$ 17.000.000,00, fls. 02/12 do Anexo), muito acima, portanto, do considerado satisfatório por este E. Tribunal.

Tendo em vista, entretanto, que essa alteração orçamentária não causou grave desajuste fiscal, entendo possa ser tal falha conduzida ao campo das advertências.

2.3 No que se refere às Despesas de Pessoal, destacou a Fiscalização (fls. 22/23) que, conforme dados do Sistema AUDESP, o Município despendeu no exercício de 2014, 54,97% da RCL com seu pessoal ativo e inativo. Ressaltou, entretanto, que, com base no disposto no artigo 18, § 1º, da LRF, acrescentou a tais despesas o montante de R\$ 146.491,34⁸, relativo aos gastos com contratações de médicos

Aplicação na Saúde – Exercício 2014		
Receitas de Impostos e Transferências	R\$14.845.835,11	100%
Valor aplicado na saúde	R\$3.596.035,84	24,22%
Mínimo exigido na Constituição federal	R\$2.226.875,27	15%
Aplicado além do exigido	R\$1.369.160,57	9,22%

⁷ RCL de 2014 = R\$ 17.295.040,59 (fl. 22): 12 meses : 30 dias = R\$48.041,78 (1 dia).
Resultado Financeiro de 2014 = R\$ 1.271.796,95 : R\$ 48.041,78 = 26 dias de arrecadação.

⁸ Informações à fl. 23:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



plantonistas e com o pagamento aos membros do Conselho Tutelar, elevando, com isso, o percentual para **55,82%**⁹ da RCL.

A Municipalidade não questionou tais ajustes, que foram, ademais, referendados pelo setor especializado da ATJ.

A contratação de médicos plantonistas (R\$ 99.552,00) está a indicar, efetivamente, a substituição de servidores/empregados públicos municipais.

No que respeita ao Conselho Tutelar (R\$ 46.939,34), com o advento da Lei federal nº 12.696/12, que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente, os Conselheiros Tutelares passaram a receber remuneração obrigatória, sendo-lhes assegurado, ainda, o direito à cobertura previdenciária, férias anuais acrescidas de 1/3, licença maternidade, licença paternidade e gratificação natalina (13º salário)¹⁰.

Mês	Valor Médicos	Valor Conselho Tutelar	Quadrimestre	Valor total incluído
Janeiro	0,00	3.620,00	1º QUADRIMESTRE 2014	36.922,27
Fevereiro	0,00	4.030,27		
Março	0,00	3.620,00		
Abril	22.032,00	3.620,00		
Mai	29.376,00	3.620,00	2º QUADRIMESTRE 2014	91.589,73
Junho	29.376,00	3.258,00		
Julho	18.768,00	3.571,73		
Agosto	0,00	3.620,00		
Setembro	0,00	3.620,00	3º QUADRIMESTRE 2014	17.979,34
Outubro	0,00	3.620,00		
Novembro	0,00	3.620,00		
Dezembro	0,00	7.119,34		
TOTAL	99.552,00	46.939,34		146.491,34

9

Informações à fl. 22:

Período	Dez 2013	Abr 2014	Ago 2014	Dez 2014
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado - A	7.708.274,40	8.039.854,67	8.657.308,14	9.507.623,70
Inclusões da Fiscalização - B		36.922,27	128.512,00	146.491,34
Exclusões da Fiscalização - C		-	-	-
Gastos Ajustados - D		8.076.776,94	8.785.820,14	9.654.115,04
Receita Corrente Líquida - E	15.737.577,56	16.381.969,85	16.978.197,23	17.295.040,59
Inclusões da Fiscalização - F		-	-	-
Exclusões da Fiscalização - G		-	-	-
Receita Corrente Líquida Ajustada - H		16.381.969,85	16.978.197,23	17.295.040,59
% Gasto Informado A/E	48,98%	49,08%	50,99%	54,97%
% Gasto Ajustado - D/H		49,30%	51,75%	55,82%

10

⁹ “Lei federal nº 12.696, de 25 de Julho de 2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Diante disso, à luz do artigo 18, § 1º, da LRF, e até porque a esse respeito a Prefeitura se manteve silente, entendo que devem os respectivos gastos ser incluídos nas despesas de pessoal, elevando, assim, o respectivo percentual para 55,82% da Receita Corrente Líquida, em desacordo, portanto, com o limite fixado no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%).

Observo, entretanto, que, não obstante tenha sido voto vencido, assentou este Tribunal, na Sessão Plenária de 29-10-2014¹¹, que o fato de a Prefeitura ter ultrapassado o limite de 54% de despesa com pessoal não enseja, *de per si*, a emissão de parecer desfavorável às contas, desde que não seja o ano final do mandato do Prefeito e que o Município tenha reconduzido nos dois quadrimestres seguintes referido percentual aos limites legais.

No presente exercício, há ainda outro fator importante a ser considerado no que se refere à recondução dos gastos.

Trata-se da situação de baixo crescimento do PIB. O artigo 66 da Lei Fiscal prevê, neste caso, que o Município disporá não de dois, mas de quatro quadrimestres para eliminar a extrapolação, observada a necessária redução de pelo menos um terço nos dois primeiros. Dessa forma, tendo em vista o baixo crescimento do PIB em 2014 (apenas 0,1% em relação ao exercício anterior), o Município de Adolfo disporia do prazo para

Artigo 1º Os artigos 132, 134, 135 e 139 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), passam a vigorar com a seguinte redação:

(...)

Artigo 132. Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha.” (NR)

(...)

Artigo 134. Lei municipal ou distrital disporá sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à remuneração dos respectivos membros, aos quais é assegurado o direito a:

- I - cobertura previdenciária;
- II - gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) do valor da remuneração mensal;
- III - licença-maternidade;
- IV - licença-paternidade;
- V - gratificação natalina.”

¹¹ TC-001455/026/11 – Prefeitura Municipal de Potim. E. Tribunal Pleno de 29-10-2014, de minha Relatoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



eliminação de 1/3 do excesso até **agosto/2015** (2º quadrimestre/2015) e o prazo total de recondução até **abril/2016** (1º quadrimestre/2016).

Conforme pesquisa ao Sistema AUDESP, verifico que os índices apurados nos quatro quadrimestres seguintes ao exercício em exame foram os seguintes:

1º Quadrimestre	2º Quadrimestre	3º Quadrimestre	1º Quadrimestre	2º Quadrimestre	3º Quadrimestre	1º Quadrimestre
2014:	2014:	2014:	2015:	2015:	2015:	2016:
49,30%	51,75%	55,82%*	54,47%**	54,16%**	51,74%**	52,83%**

* 3º quadrimestre/2014: já ajustado pela Fiscalização (fl. 22);

** Dados extraídos do AUDESP, ainda não submetidos ao crivo da Fiscalização (fls. 115, 116, 118 e 140).

Portanto, de acordo com os Relatórios de Gestão Fiscal – Poder Executivo (fls. 116 e 140), a taxa excedente da despesa com pessoal do 3º quadrimestre/2014 (55,82%) foi reduzida em pelo menos 1/3 no 2º quadrimestre/2015 – 54,16%¹² – e no 1º quadrimestre/2016 para 52,83% da RCL, o que afasta a irregularidade apontada.

2.4 No que se refere aos precatórios, apontou a Fiscalização que o Município não depositou o valor determinado pela EC nº 62/09, mas que solicitou o parcelamento do valor devido no exercício, R\$ 167.933,88, ao E. Tribunal de Justiça ainda em 2014, conforme documento de fl. 139 do Anexo.

O parcelamento foi deferido por aquele Órgão em 12 parcelas de R\$ 13.994,49, vencendo a primeira em 30-01-2015.

A Equipe Técnica constatou que a Prefeitura vem efetuando os pagamentos regularmente, sendo que até a data da Fiscalização haviam

12

Gastos com Pessoal	% da RCL
Limite imposto pelo artigo 20, III, b da LRF	54%
Percentual em dezembro/2014	55,82%
Excesso verificado	1,82%
Percentual que deveria ter apresentado no 2º Quadrimestre - Agosto/2015 (com a redução de ao menos um terço do excesso verificado)	55,21%
Percentual verificado no 2º Quadrimestre	54,16%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



sido quitadas sete parcelas, totalizando R\$ 101.474,07 (fls. 140/162 do Anexo).

O parcelamento foi autorizado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a quem compete o controle dos pagamentos de precatórios, indicando, assim, que a situação do referido passivo, até o momento, está regularizada. Por esse motivo, e a exemplo do decidido nos autos dos TC's 001418/026/11, 001377/026/11 e TC-001470/026/12¹³, todos sob minha relatoria, entendo não deva tal falha pesar negativamente sobre as contas em análise.

2.5 Quanto às demais falhas apontadas pela Fiscalização, ainda que possam ensejar advertências com vista à sua regularização, não apresentam gravidade suficiente para macular a totalidade dos presentes demonstrativos.

2.6 Diante do exposto, acompanho a manifestação da Assessoria Técnico-Jurídica e voto pela emissão de **parecer prévio favorável**, com ressalvas, à aprovação das contas, com ressalvas, da Prefeitura de ADOLFO, relativas ao exercício de 2014.

2.7 Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:

a) Aprimore os mecanismos de planejamento das políticas públicas, de modo que a LDO contenha registros adequados dos indicadores, unidades de medidas e metas físicas dos programas e ações de governo.

b) Acompanhe rigorosamente a gestão orçamentária, nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF, promovendo esforços fiscais com vista a obter equilíbrio entre receitas e despesas e a manter os gastos com pessoal dentro dos limites legais.

c) Harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento, de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de

¹³ TC-001418/026/11 – Prefeitura Municipal de Serra Azul. Sessão da Segunda Câmara de 19-03-2013.

TC- 001377/026/11- Prefeitura Municipal de Pontal. Sessão da Segunda Câmara de 05-03-2013.

TC- 001470/026/12 – Prefeitura Municipal de Aparecida d'Oeste. Sessão da Segunda Câmara de 29-04-2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



alterações orçamentárias.

d) Atente para o disposto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal na elaboração do projeto de lei orçamentária, uma vez que a limitação da autorização para abertura de créditos adicionais é medida de prudência fiscal que evita que o orçamento se torne peça de ficção, além de contribuir para o equilíbrio das contas (Comunicado SDG nº 29/2010¹⁴).

e) Regularize a divergência apurada entre o montante de cancelamentos da Dívida Ativa enviado e o apurado no Sistema AUDESP.

f) Efetue os ajustes necessários para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, nos termos do Comunicado SDG nº 34/09¹⁵.

g) Aplique e contabilize corretamente os recursos vinculados ao ensino e à saúde.

h) Atente para o disposto no artigo 29, V, da Constituição Federal quando alteração dos subsídios dos agentes políticos.

i) Implemente mecanismos eficazes de controle de despesas com combustível, manutenção da frota de veículos e telefonia.

14

COMUNICADO SDG nº 29/2010

"(...)

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 artigo 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.

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 (artigo 167, VI, da CF).

(...)".

15

"O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO **alerta** que constitui falha grave a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas em relação àquelas registradas na Origem, vez que ofende aos princípios da transparência (artigo 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.

As informações enviadas ao Sistema AUDESP devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil.

(...)".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



j) Adote providências em relação às irregularidades relativas aos adiantamentos, observando com rigor o disposto nos artigos 68 e 69 da Lei federal nº 4.320/64 e as diretrizes traçadas por esta Corte (Comunicado SDG nº 19, DOE-SP de 08-06-10¹⁶), a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos.

k) Observe, com rigor, as normas da Lei federal nº 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal, no tocante às despesas realizadas por meio de procedimento licitatório, e/ou por meio de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, formalizando adequadamente os respectivos contratos e acompanhando devidamente a sua execução.

l) Providencie o levantamento geral dos bens móveis e imóveis, nos termos do artigo 96 da Lei federal nº 4.320/64, efetuando o devido registro no Balanço Patrimonial.

m) Adote providências para a devida regularização das impropriedades constatadas no item “Coleta e Disposição Final de Rejeitos e Resíduos Sólidos”.

n) Divulgue na página eletrônica do Município o PPA, LDO, os balanços do exercício, o parecer prévio do Tribunal de Contas, RGF e RREO nos termos determinados pelo artigo 48 da LRF.

o) Adote providências quanto ao seu Quadro de Pessoal, definindo as atribuições dos cargos em comissão e adequando-o às exigências do artigo 37, incisos II e V, da CF.

¹⁶

Comunicado SDG Nº 19/2010: “O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, no uso do regime de adiantamento de que tratam os artigos 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964, devem os jurisdicionados atentar para os procedimentos determinados na lei local específica e, também, para os que seguem:

1. autorização bem motivada do ordenador da despesa; no caso de viagens, há de se mostrar, de forma clara e não-genérica, o objetivo da missão oficial e o nome de todos os que dela participarão.
2. o responsável pelo adiantamento deve ser um servidor e, não, um agente político; tudo conforme Deliberação desta Corte (TC-A 42.975/026/08).
3. a despesa será comprovada mediante originais das notas e cupons fiscais; os recibos de serviço de pessoa física devem bem identificar o prestador: nome, endereço, RG, CPF, nº. de inscrição no INSS, nº. de inscrição no ISS.
4. a comprovação de dispêndios com viagem também requer relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados.
5. em obediência aos constitucionais princípios da economicidade e legitimidade, os gastos devem primar pela modicidade.
6. não devem ser aceitos documentos alterados, rasurados, emendados ou com outros artifícios quem venham a prejudicar sua clareza.
7. o sistema de Controle Interno deve emitir parecer sobre a regularidade da prestação de contas.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- p) Atenda integralmente às recomendações desta Corte;
- q) Atente para o desempenho da rede municipal de ensino no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), buscando não apenas a aplicação dos mínimos constitucionais e legais de verbas na educação, mas o efetivo resultado qualitativo deste investimento na melhora do ensino a cargo da Prefeitura.

Determino, ainda:

- a) a abertura de autos próprios para tratar do Convite nº 52/2014;
- b) que o processo acessório TC-000001/126/14 permaneça apensado a estes autos.

Consigno que deixo de propor a abertura de autos específicos para tratar da execução do Contrato nº 50/2014, uma vez que a matéria já está sendo analisada no eTC-006925/989/16-2.

A Fiscalização deverá verificar a efetiva adoção das providências regularizadoras noticiadas pela Municipalidade, notadamente no que respeita ao Piso Nacional do Magistério.

2.8 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 19 de julho de 2016.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO