



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

24-08-10

CFA

TC-001726/026/08

Prefeitura Municipal: Adamantina.

Exercício: 2008.

Prefeito: José Francisco Figueiredo Micheloni.

Advogado: Marília Simão Seixas.

Acompanham: TC-001726/126/08, TC-001209/005/08 e TC-008326/026/10.

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ADAMANTINA**, exercício de 2008.

1.2 A auditoria *in loco* (fls. 14/61) constatou:

a) Planejamento da Execução Física (fls. 15/16) - Autorização, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), para abertura de créditos suplementares até o limite de 20% do orçamento, percentual superior à inflação estimada para o período. Abertura de créditos suplementares, revelando deficiência no planejamento orçamentário.

b) Royalties (fl. 21) - Falta de movimentação da totalidade da receita em conta vinculada, ensejando o desvio de finalidade censurado pelo artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

c) Outras Despesas (fls. 32/33) - Adiantamentos a agente político, contrariando o artigo 68 da Lei n. 4.320/64, que determina seja efetivado apenas a servidor. Adiantamentos para viagens sem identificar quantidade e nome de todos beneficiários, contrariando o princípio da transparência da despesa.

d) Dispensa de Licitação (fls. 36/37) - Contratação de empresa municipal sem formalização de processo de dispensa de licitação e sem demonstração de compatibilidade do preço praticado com o do mercado.

e) Contratos (fls. 38) - Atraso na remessa a esta Corte dos três contratos cujos valores implicam encaminhamento obrigatório, nos termos do artigo 7º, I, das Instruções 2/07, então vigentes.

f) Ordem Cronológica de Pagamentos (fls. 41/42) - Descumprimento.

g) Pessoal (fls. 42/47) - Horas Extras: existência de um "banco de horas extras", registrando



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

servidores com elevado crédito, superior ao permitido pelo artigo 59 da CLT, e descumprindo o artigo 34 da Lei municipal n. 2.289/90. Concessão de benefícios de natureza estatutária a servidores celetistas: embora adotado o regime da CLT, os servidores também percebem benefícios próprios do regime estatutário. Acumulação remunerada de cargos com conflito de horários: dois servidores da área da saúde prestam serviços a outros municípios, em horários de trabalho incompatíveis.

h) Subsídios dos Agentes Políticos (fls. 47/49) - Os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários foram pagos, na maior parte do exercício, acima do permitido por lei.

i) Limites da Despesa com Pessoal (fls. 51/52) - Os gastos com pessoal corresponderam a 56,17% da receita corrente líquida (RCL), superando o limite fixado pelo artigo 20, III, "b", da LRF (54%). Falta de providências para redução do limite de despesas com pessoal, descumprindo o artigo 23 da LRF. Contratação de horas extras após extrapolar o limite de despesa com pessoal, descumprindo o artigo 22, parágrafo único, V, da LRF.

j) Transparência da Gestão Pública (fl. 53) - Falta de divulgação, na página eletrônica do Município, das peças de planejamento da gestão (PPA, LDO e LOA) e dos pareceres desta Corte sobre as contas anuais.

k) Aumento da Taxa da Despesa de Pessoal nos Últimos 180 Dias de Mandato (fl. 54) - O percentual de despesa aumentou 3,48%, havendo atos de admissão no período (LRF, artigo 21, parágrafo único).

l) Instruções e Recomendações do Tribunal (fls. 56/57) - Descumprimento do artigo 7º, I, das Instruções 2/07, então vigentes: atraso na remessa de contratos; atraso na transmissão de informações referentes ao sistema AUDESP; erros na remessa de informações ao sistema AUDESP. Descumprimento de recomendações do Tribunal relativas à ordem cronológica de pagamentos, ao pagamento de horas extras e à revisão do pagamento de adicionais para os servidores celetistas.

1.3 Acompanham os autos os expedientes:

a) TC-1209/005/08 - O Município comunica, nos termos da Resolução n. 43/01 do Senado, ter solicitado ao Ministério da Fazenda autorização para contratar junto ao Banco do Brasil empréstimo de R\$ 253.500,00 (fls. 680/682, anexo IV). Conforme declaração de fl. 683 do anexo IV, até a realização da auditoria a operação não se concretizou.

b) TC-8326/026/10 (cópia do TC-000032/005/10) -



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O Chefe de Divisão de Convênios da Prefeitura informa a existência do convênio n. 137/04, com o Ministério da Saúde (FNS), havendo falhas em convite realizado com a referida verba. A Auditoria informou que *"em pesquisa ao Sistema Integrado de Controle de Protocolo e nos arquivos dos exercícios de 2004 a 2006 (período da vigência do convênio), não logrou... encontrar o assunto abordado"*.

A Auditoria noticia a existência do expediente TC-007049/026/06 (cópia), pelo qual a Justiça do Trabalho encaminha cópia de sentença proferida no processo n. 339-2005-068-15-001-RT, em 19-12-05, ação movida por Roberto Basso contra o Município. O expediente foi considerado no relatório das contas de 2005, sendo determinado que a Auditoria acompanhasse o desfecho do processo (fls. 670/672 do anexo IV). Esta informou, agora, que o ofício requisitório deste credor (fls. 675/679, anexo IV) foi recebido em 23-06-08, devendo ser pago até o final de 2009, nos termos do artigo 100, § 1º, da Constituição. A Prefeitura confirmou que a dívida foi incluída na relação dos pagamentos de 2009 (fls. 673/674 do anexo IV).

1.4 O Prefeito ofereceu defesa e documentos (fls. 77/128), sustentando:

a) Despesas com o Ensino - Equivocou-se a auditoria ao promover ajuste no percentual de investimento total no ensino, alterando-o de 25,58% para 26,25%, em virtude de inclusão do saldo financeiro das contas que abrigam os recursos do QESE. Em 2007, o Agente da Fiscalização já havia glosado o saldo de QESE, existente, em 31-12-06, sem justificativa. Se o valor permaneceu em conta vinculada é porque não foi realizada nenhuma despesa com esse recurso, motivo pelo qual não deve ser considerado. Assim, deve prevalecer o percentual indicado pela Prefeitura, de 25,58%.

b) Planejamento da Execução Física - A autorização foi dada pelo Poder Legislativo e não contraria a Constituição. Os créditos efetivamente abertos não afetaram os resultados financeiro e orçamentário do exercício, que foram satisfatórios.

c) Royalties - A questão está solucionada (fls. 156 do Anexo I), com a abertura de contas corrente específicas para esses créditos. A falha não foi proposital e a quantia apurada em 2008 foi ínfima, não gerando prejuízo para a Administração que implique desvio de finalidade.

d) Outras Despesas - O adiantamento foi feito em nome do agente político por desconhecimento da regra,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

que será corrigida. Não houve má-fé. Embora não mencionado o nome dos beneficiários, não faltou transparência, pois os empenhos derivam de projetos aprovados previamente pelos órgãos interessados, nos quais estão identificadas as pessoas envolvidas. O sistema de adiantamentos será aperfeiçoado.

e) Dispensa de Licitação - Não houve intenção de burlar a regra legal, nem prejuízo aos entes públicos, pois os valores da contratação foram razoáveis. Assim, a falha pode ser relevada.

f) Contratos - O atraso na remessa decorreu na demora das empresas contratadas para assiná-los e devolvê-los com o termo de ciência e notificação (cf. doc. 8). Mas não foi prejudicada a fiscalização.

g) Ordem Cronológica de Pagamentos - Havia recursos orçamentários e financeiros para cumprir os compromissos. Falhas no sistema de cobrança dos credores é que causaram o atraso. Não houve reclamação de credores, pois todos os créditos foram satisfeitos.

h) Pessoal - Alguns setores da Administração implicam trabalho além da jornada regular e o consequente pagamento de horas extras. A Administração já reduziu bastante o banco de horas (cf. doc. 09). A Lei municipal n. 2.289/90 prevê a concessão de benefícios estatutários a servidores celetistas e a Administração deve cumpri-la. Acumulação remunerada de cargos públicos, com incompatibilidade de horários, envolve dois médicos; no Município eles cumpriram regularmente seus horários, conforme declarações anexas (doc. 10).

i) Subsídios dos Agentes Políticos - A falha está sanada e o ressarcimento, comprovado.

j) Limites da Despesa com Pessoal - O índice de despesa com pessoal ficou abaixo do limite legal. Não ocorreram admissões em excesso, mas apenas regularização de situação em desconformidade com as orientações do Ministério Público do Trabalho. A Administração também não promoveu aumento de despesa sem respaldo orçamentário e financeiro.

k) Transparência da Gestão Pública - Em 2009 foi reformulado o site da Prefeitura e inseridas as peças orçamentárias. Já foi solicitada a inclusão dos pareceres do Tribunal de Contas (doc. 15).

l) Aumento da Taxa da Despesa de Pessoal nos Últimos 180 Dias de Mandato - O inexpressivo aumento nas despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato decorreu do aumento vegetativo da folha.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

m) Instruções e Recomendações do Tribunal - Embora com atraso, os documentos foram remetidos em tempo hábil para permitir a complementação do relatório da auditoria, tanto que constam do quadro anexado às fls. 38 do mesmo. A Administração se compromete a cumprir os prazos previstos na Instrução 2/07. Foram adotadas providências para corrigir os erros na transmissão de informações ao Sistema AUDESP, que não se repetirão.

1.5 A Unidade de Economia da Assessoria Técnica (fls. 299/304) reputou bons os índices de solidez da economia e das finanças do Município. Propôs recomendação ao Executivo de que observe o princípio da razoabilidade na elaboração do Projeto da LOA. Opinou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

O Setor de Cálculos (fls. 305/309) abordou a discordância da defesa em relação ao critério utilizado para apurar o investimento no ensino, *"em razão do saldo não aplicado do QESE... de R\$ 250.074,53, que o valor correto é R\$ 248.294,06, nele está incluído o saldo de 2007"*; disse que a auditoria utilizou o Sistema AUDESP, pelo qual o registro da despesa é feito por fonte de recursos; as despesas com recursos próprios e vinculados já aparecem apartadas, compondo somente os recursos próprios; concluiu que a auditoria não excluiu nenhuma despesa e ratificou que a aplicação correspondeu a 26,25% da receita de impostos. Quanto ao limite de despesa de pessoal, observou que os valores lançados no demonstrativo específico, apurados por meio do sistema AUDESP (fl. 684 do anexo IV), diferem dos apresentados no demonstrativo da Prefeitura, sendo impossível confirmar o percentual pleiteado pela defesa; considerou não comprovado que a FAI (FACULDADES ADAMANTINENSES INTEGRADAS) é financeiramente independente e, por isso, afastou a pretensão da defesa de excluir as despesas da Autarquia do cálculo do índice geral do Município, com pessoal, que correspondeu a 56,17% da RCL.

Para a Unidade Jurídica e para a Chefia do órgão técnico (fls. 310/313 e 314), o descumprimento do artigo 20, III, "b", da LRF (despesa com pessoal equivalente a 56,17% da RCL) determina a rejeição das contas.

1.6 Já a digna SDG (fls. 315/318) concluiu pela emissão de parecer favorável. Entendeu que excluídas as despesas e receitas da FAI, a despesa com pessoal corresponde a percentual muito inferior ao limite de 54%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1.7 O Prefeito apresentou memoriais versando sobre o limite de despesas com pessoal.

Citou precedentes do Tribunal que deixaram de incluir no cálculo do percentual mencionado no artigo 20, III, "b", da LRF gastos de autarquia financeiramente independente. Acrescentou que tal é a hipótese dos autos, em que devem ser deduzidas as despesas da FAI.

Esclareceu, ainda, que o Secretário de Saúde do Município é também professor na FAI, de sorte que seus subsídios sofrem a limitação do teto do Prefeito, percebendo, na Prefeitura, somente, a diferença entre o recebido na FAI e o subsídio do Prefeito. Isso explica o ressarcimento de apenas R\$ 60,00 ao erário ao ensejo da falha apurada junto ao Departamento de Recursos Humanos, que pagou erroneamente os subsídios dos Secretários.

1.8 Pareceres anteriores:

2005: Favorável. Recomendou: cumprir o artigo 30 da Lei n. 4.320/64; incrementar a cobrança da dívida ativa; promover o desconto em folha de pagamento dos valores relativos aos vales-compras; atentar para as prescrições da Lei n. 8.666/93; cumprir a ordem cronológica de pagamentos; rever a concessão de adicionais a servidores celetistas; cumprir o artigo 164, § 3º, da Constituição: atender as Instruções e recomendações do Tribunal (TC-2608/026/05, publicado em 25-08-07 e 25-06-08).

2006: Favorável (TC-3060/026/06, publicado em 12-04-08).

2007: Favorável. Recomendou: aperfeiçoar os planos orçamentários; na área da educação; dar cumprimento às regras pertinentes; eliminar inconsistências nos demonstrativos contábeis; atender as Instruções desta Corte (TC-2197/026/07, publicado em 02-07-09).

2. VOTO

2.1 A auditoria concluiu que a despesa com pessoal foi de 56,17% da RCL do Município (fl. 51) porque considerou os gastos concernentes à FAI.

Compulsando os autos TC-2302/026/08, que cuidam das contas de 2008 da FAI, constatei no relatório da Auditoria que a Prefeitura não efetuou nenhum repasse à Autarquia durante o período (cf. fls. 18 e 19). Constatei, ainda, que o orçamento do Município (Lei municipal n. 3.282, de 20-12-07) previu que a receita da Autarquia (artigo 3º) decorreria, substantivamente, de "receitas de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

serviços”, ou seja, de mensalidades escolares. Assim, sendo a FAI orçamentária e financeiramente independente do Executivo, devem ser excluídas do cálculo mencionado as receitas e despesas da Autarquia.

Feito o decorrente ajuste, o percentual apurado é de 48%:

	Receita Corrente Líquida	Despesa com Pessoal	
Consolidado (fl. 54)	R\$ 65.314.824,86	R\$ 36.690.897,53	56,17%
(-) Autarquia FAI	R\$ 21.679.263,81 (1)	R\$ 15.741.567,33(2)	
Valor a Considerar no Município	R\$ 43.635.561,05	R\$ 20.949.330,20	48%

Legenda: 1) Dados extraídos de fl. 18 do TC-2302/026/08 que cuida do relatório da Auditoria da FAI – Faculdades Adamantinenses Integradas – exercício de 2008. 2) Dados extraídos do Balancete da Despesa da FAI levantado em 31-12-08 (fls. dos Memoriais de Defesa).

2.2 Os autos informam que o Município aplicou no ensino 26,2%¹ das receitas oriundas de impostos, atendendo ao artigo 212 da Constituição. Também cumpriu o artigo 60, XII, do ADCT-CF, investindo 86% dos recursos oriundos do FUNDEB na remuneração do Magistério na educação básica. Ademais, aplicou 97,10% desses recursos durante o exercício e empenhou e pagou no 1º trimestre de 2009 a parcela remanescente de R\$ 152.591,82, atendendo ao disposto no § 2º do artigo 21 da Lei n. 11.494/07 (fls. 21/25 e 305/307).

Na saúde, o Município investiu 18% da receita de impostos, cumprindo o artigo 77, III, do ADCT-CF (fls. 26/29).

As despesas com pessoal corresponderam a 48% das receitas correntes, atendendo o artigo 20, III, “b” da LRF (cf. item 2.1, *supra*).

A receita prevista foi de R\$ 36.795.000,00, a realizada de R\$ 45.680.318,29 e a RCL de R\$ 43.635.561,05.

O exercício apresentou superávit orçamentário de 0,7% e, em 2007, de 5,4% (fl. 33). O resultado financeiro² apresentou superávit de R\$ 3.119.589,76 e, em 2007, de R\$ 2.926.634,49. O estoque de restos a pagar foi de R\$ 1.191.026,29 e, em 2007, de R\$ 1.555.935,94 (fl. 53). O

¹ É correto o índice apresentado pela auditoria, como demonstra a Unidade de Cálculos da Assessoria Técnica (fls. 305/309).

² Dados de fls. 34 do relatório da Auditoria, 21 e 45 do Anexo I (balanço apenas da Prefeitura):

SITUAÇÃO FINANCEIRA			
	Ativo Financeiro R\$	Passivo Financeiro R\$	Resultado R\$
2007	4.574.547,91	1.647.913,42	2.926.634,49
2008	4.181.731,90	1.062.142,14	3.119.589,76



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

estoque da dívida ativa foi de R\$ 3.875.656,10 e, em 2007, de R\$ 3.736.193,07 (fl. 19).

2.3 Os autos revelam (cf. item 1.8, *retro*) que o Município atendeu aos limites constitucionais e legais de aplicação no ensino e na saúde.

Também noticiam exercício orçamentário com ligeiro superávit orçamentário de 0,7% e financeiro de R\$ 3.119.589,76, além de resultado econômico e patrimonial positivo, realçados pela Unidade de Economia (fls. 299/304).

Os subsídios dos agentes políticos foram corrigidos e procedidos o ressarcimento ao erário público (doc. 11).

2.4 Como se verifica, as questões de maior relevância na análise das contas sob a ótica dos princípios da anualidade, unidade e universalidade não justificam sua reprovação.

Subsistem as falhas apontadas nos itens "Planejamento da Execução Física" (a limitação da autorização para abertura de créditos adicionais à inflação estimada para o período é medida de prudência fiscal, que contribui para o equilíbrio das contas), "Royalties", "Outras Despesas", "Dispensa de Licitação", "Contratos", "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Pessoal", "Subsídios dos Agentes Políticos", "Transparência da Gestão Pública", "Instruções e Recomendações do Tribunal". Muitas delas admitidas pela defesa, com notícia de providências regularizadoras. Várias são de natureza formal. Mas elas não autorizam, por sua natureza e quantidade, parecer desfavorável às contas. Implicam, apenas, ressalvas e recomendações.

A acumulação remunerada de cargos noticiada deve ser objeto de instrução complementar em apartado, tendo em conta que a defesa não comprovou compatibilidade de horários.

2.5 A transferência ao Terceiro Setor é objeto de processo específico, nos termos das Instruções desta Corte (fl. 35). O mesmo ocorre com a admissão de pessoal, por concurso público e com a contratação por tempo determinado (fl. 42).

2.6 Os expedientes TC-1209/005/08 e TC-8326/026/10 (cf. item 1.3, *retro*) e o acessório anexo, TC-1726/126/08 (acompanhamento da gestão fiscal) tratam de assuntos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

abordados no relatório da auditoria e, serviram de subsídio para o exame das presentes contas. Devem, portanto, permanecer apensados nestes autos.

2.7 Pelo exposto, acolho a manifestação da SDG e voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas, com ressalva das falhas subsistentes nos itens "Planejamento da Execução Física", "Royalties", "Outras Despesas", "Dispensa de Licitação", "Contratos", "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Pessoal", "Subsídios dos Agentes Políticos", "Transparência da Gestão Pública" e "Instruções e Recomendações do Tribunal", cuja efetiva regularização recomendo.

Determino que os expedientes TC-1209/005/09, TC-8326/026/10 e o acessório anexo, TC-1726/126/08 permaneçam apensados nestes autos.

Determino a formação de apartado para tratar da questão referente à acumulação remunerada de cargos.

A Auditoria verificará, na próxima inspeção, a efetiva implantação das providências anunciadas pelo Prefeito.

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

Sala das Sessões, 24 de agosto de 2010.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO