



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO:26/02/13

86 TC-001289/026/11

Prefeitura Municipal: Colina.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Valdemir Antonio Moralles.

Advogado(s): Angela Carboni Martinhoni.

Acompanha(m): TC-001289/126/11 e Expediente(s): TC-001659/006/11.

Fiscalizada por: UR-6 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, no processo em epígrafe, as contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINA.

1.2. A conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Ribeirão Preto - UR.6 apontou, em síntese, as seguintes falhas:

A.1 - Planejamento Das Políticas Públicas

Inadequações na definição dos indicadores utilizados para os programas e ações, assim como em suas metas físicas e respectivas unidades de medida, impossibilitando a exata compreensão das realizações pretendidas pela Administração;

O Município não possui aprovado o Plano Municipal de Saneamento Básico, de que tratam os artigos 11, 17 e 19 da Lei Federal nº 11.445/07, e o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, de que trata o artigo 18 da Lei Federal nº 12.305/10;

A Lei Orçamentária Anual contemplou autorização para abertura de créditos suplementares (30%) em percentual superior à inflação estimada para 2011;

A LOA contém dispositivo autorizando o Executivo a transpor, remanejar e transferir, por decreto, recursos total ou parcialmente de uma mesma categoria de programação. Esse dispositivo contraria o inciso VI do Artigo 167 da Constituição Federal;

B.1.1 - Resultado Da Execução Orçamentária



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



Precário planejamento orçamentário, evidenciado por alterações orçamentárias correspondentes ao percentual de 37,82% das receitas previstas inicialmente e de insignificante previsão de receitas de capital;

Alterações orçamentárias (transposições e transferências de dotações) desprovidas de autorização por lei específica, caracterizando desrespeito às regras previstas no Artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal;

B.1.3 - Dívida De Curto Prazo

Ausência de liquidez frente aos compromissos de curto prazo, considerando o déficit financeiro de R\$ 720.234,08, registrado em Balanço Patrimonial;

B.1.6 - Dívida Ativa

Falta de relatórios do Departamento de Receita que evidenciassem os recebimentos e as inscrições de Dívida Ativa no exercício de 2011;

Divergência entre o valor de recebimento de dívida ativa obtido no Demonstrativo das Variações Patrimoniais e no Balancete 13/2011, no valor de R\$ 29.684,68;

Diferença entre o saldo final da dívida ativa apresentado pela Contabilidade e o apurado no Departamento de Receita, no valor total de R\$ 17.111,34;

Acordos de parcelamento referentes à devolução de subsídios recebidos a maior por Vereadores em grande atraso, sem a adoção de medidas, por parte do Município, para a execução judicial dos débitos;

C.1.1 - Falhas De Instrução

Realização de despesas desprovidas do necessário certame licitatório, em desrespeito ao artigo 2º da Lei Federal nº 8.666/93;

D.1 - Análise Do Cumprimento Das Exigências Legais

Não houve divulgação, na página eletrônica do Município, do parecer prévio do Tribunal de Contas, em atendimento parcial ao artigo 48, *caput*, da LRF;

D.3.1 - Quadro De Pessoal

Ausência de regulamentação das atribuições inerentes aos cargos em comissão, inviabilizando a verificação do cumprimento ao artigo 37, inciso V, da Constituição Federal;

D.5 - Atendimento À Lei Orgânica, Instruções E Recomendações Do Tribunal



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



Atendimento parcial às Instruções deste E. Tribunal de Contas, por conta da entrega intempestiva, ou mesmo não entrega, da documentação exigida pelo Sistema AUDESP;

Desatendimento às recomendações deste E. Tribunal de Contas, bem como às próprias medidas anunciadas em defesa apresentada pela Origem.

DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES /EXPEDIENTE

Acompanha o presente processo de contas anuais o seguinte protocolado:

TC-1659/006/11 - Trata-se de Parecer Jurídico e Declaração do Chefe do Poder Executivo, relacionado à contratação de Operação de Crédito junto ao banco Caixa Econômica Federal, no valor de R\$182.415,40, destinado à compra de computadores portáteis novos, para desenvolvimentos dos processos de ensino-aprendizagem dos alunos matriculados na Educação básica, no âmbito do Programa "Um Computador por Aluno". A fiscalização constatou que não foi contratada a operação de crédito no exercício em exame.

1.3. A Autoridade responsável, notificada regularmente, ofereceu esclarecimentos em face do conteúdo do relatório de fiscalização:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS - Esclarece que, desde 2005, a elaboração das peças de planejamento vem passando por mudanças em decorrência do incremento de conceitos até então nunca utilizados, como objetivos, metas, indicadores, unidades de medidas, entre outros; que o Município vem buscando observar os Manuais Básicos de elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA; que deu atendimento ao exigido pelo AUDESP; que as modificações não comprometem o alcance dos objetivos estampados nas peças de planejamento; que o Plano Municipal de Saneamento Básico e o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos estão em fase de estudo e que o Município, nos termos da lei, tem até 2014 para implantá-lo; quanto à questão relacionada com a autorização para abertura de créditos suplementares (30%) em percentual superior à inflação, entende que a LOA não deve trazer somente a reposição inflacionária, mas também dotações suficientes para atender a situações imprevistas e necessárias ao bem do serviço



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



público; no que se refere a transpor, remanejar e transferir recursos, esclarece que, a despeito da existência de lei autorizando, não se valeu deste expediente, entendendo que não descumpriu o inciso VI do artigo 167 da CF;

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - no que concerne à abertura de créditos adicionais, esclarece se tratar de receitas de convênios celebrados com os Governos Estadual e Federal, cujos valores foram recebidos ao longo do exercício; que a abertura de créditos adicionais faz-se necessária para reforçar dotações insuficientes;

DÍVIDA DE CURTO PRAZO - discorda da conclusão da fiscalização; o déficit financeiro apurado corresponde a uma pequena parcela das receitas arrecadadas; as despesas que compunham o passivo financeiro estavam, na sua maior parte, liquidadas; parte da receita recebida em janeiro tinha competência de dezembro de 2011; o déficit financeiro diminuiu em 57,52%, se comparado com o exercício de 2010;

DÍVIDA ATIVA - neste tópico, afirma que o Departamento de Receita não forneceu os relatórios em razão de problemas técnicos no software de tributação; quanto aos valores divergentes, nos montantes de R\$29.684,68 e R\$17.111,34, esclarece que serão regularizados no exercício de 2012; no que toca aos parcelamentos, está tomando as providências visando ao seu integral recebimento; que foram ajuizadas diversas execuções fiscais;

FALHAS DE INSTRUÇÃO - que a realização de despesas desprovidas de certames licitatórios trata de contratações para shows artísticos, situação em que não se exige licitação.

CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS - aduz que a Prefeitura mantém no endereço www.colina.sp.gov.br seu site com vários serviços e informações; que o site passou por melhorias e que hoje se encontra em plena atividade;



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



QUADRO DE PESSOAL - neste item, afirma que, apesar de não existir lei específica que preveja as atribuições dos cargos descritos, estes são de natureza eminentemente de direção, chefia e assessoramento; que na área da educação existe a Lei Municipal Complementar nº 120/09, disciplinando os cargos;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL - esclarece que vem atendendo às instruções e recomendações desta Corte e que o envio intempestivo de informações ao AUDESP deu-se em razão de falhas do sistema.

1.4 A Assessoria Técnica, considerando os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial do Município, observou que a Lei Orçamentária autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 30% do total da despesa fixada, valor que considerou elevado por permitir uma grande alteração do orçamento elaborado.

Com relação à receita arrecadada, houve um superávit de arrecadação de 11,84%, ou R\$4.558.417,06. O resultado da execução orçamentária foi de superávit de 1,60%. A situação financeira do Município apresentou, ao final do exercício, um déficit financeiro na ordem de R\$ 720.234,08. Nota que este resultado é melhor que o do exercício anterior, de R\$1.695.394,34 negativos, e que o resultado econômico foi positivo, no valor de R\$2.817.802,36, melhor do que aquele verificado no exercício anterior.

A dívida de curto prazo exibiu, ao final do exercício, um saldo de R\$3.493.351,52, valor que corresponde a 7,87% da RCL, menos de 10% do total da receita. Quanto ao endividamento de longo prazo, a fiscalização apontou uma redução de 9,86% em relação ao exercício anterior.

Sobre o passivo judicial, foi pago o suficiente para atender ao valor devido referente à opção da EC nº 62.



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



Foram quitados os requisitórios de baixa monta e o percentual de investimento foi de 9,69%.

No entender da Assessoria Técnica, são satisfatórios os números obtidos, pois mostram uma posição de equilíbrio. O resultado da execução orçamentária foi positivo e houve uma redução no déficit financeiro, não encontrando, nestes aspectos, óbices a serem apontados, ressaltando-se, entretanto, os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

A ATJ verificou, ainda, que houve adequado dispêndio com Pessoal e Reflexos (47,82%), suficiente aplicação na área da Saúde (19,23%), e a educação foi contemplada com 25,46% das receitas. Os recursos do **FUNDEB** foram corretamente direcionados aos profissionais do magistério (68,42%) e o montante disponível foi integralmente utilizado ao final do exercício. Os Agentes Políticos foram remunerados na forma do ato fixatório, os encargos sociais estão sendo corretamente recolhidos e as transferências ao Legislativo obedeceram ao limite constitucional do art. 29-A.

Com relação ao item "Licitações", propôs recomendação à Prefeitura para que observe com rigor a Lei nº 8.666/93.

No que toca às irregularidades apontadas pela fiscalização em relação aos tópicos "Planejamento das Políticas Públicas", "Pessoal" e "Instruções deste Tribunal", entende que não possuem força para comprometer as contas em exame, propondo recomendação para que sejam sanadas.

Manifestou-se, ao final, pela emissão de **parecer favorável** às contas da Prefeitura de Colina, relativas ao exercício 2011.

O Sr. Assessor-Procurador Chefe, em vista das manifestações das Assessorias Técnicas de fls. 156/160,



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



opinou pela emissão de **parecer favorável** aos demonstrativos em exame, sem prejuízo das propostas constantes às fls. 158/160.

1.5 O Ministério Público de Contas acompanhou a conclusão da Assessoria Técnica, pela emissão de **parecer favorável, com ressalvas**.

Para o **D. Parquet**, as seguintes impropriedades motivaram as ressalvas:

- 1- *A.1 - Planejamento das Políticas Públicas - registros inadequados das peças de planejamento do município;*
- 2- *B.1.1 - Resultado da Execução Orçamentária - aperfeiçoar o orçamento de acordo com as normas de regência;*
- 3- *B.1.3 - Dívida de Curto Prazo - situação desfavorável que compromete a solvabilidade da Prefeitura;*
- 4- *B.1.6 - Dívida Ativa - aprimorar o sistema de recuperação de créditos;*
- 5- *D.1 - Análise do Cumprimento das Exigências Legais - observância intempestiva dos preceitos do art. 48 da LRF;*
- 6- *D.5 - Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal - entrega intempestiva de documentos e não atendimento das recomendações desta Corte de Contas.*

Opina, ainda, no sentido de que as falhas apontadas nos itens C.1.1 - Falhas de Instrução e D.3 - Quadro de Pessoal devam ser analisadas detidamente em **autos apartados**.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINA.

2.2. Na análise das contas em apreço, a Administração direcionou os recursos obtidos, de maneira que os principais investimentos ficaram assim distribuídos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212).	25,46%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII).	68,42%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07).	100,0%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III).	19,23%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b").	47,82%	Máximo = 54%

Os índices indicam que a Administração aplicou suficientemente em prol do ensino e das ações e serviços de saúde; investiu, em relação aos recursos do **FUNDEB**, além do mínimo obrigatório com profissionais do magistério, aplicando a totalidade dos recursos recebidos desse fundo, e que as despesas de pessoal situaram-se abaixo do limite máximo estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sob os aspectos orçamentário e financeiro, os números apresentados pela Municipalidade demonstraram equilíbrio.

Apurou-se superávit na execução orçamentária do Município, equivalente a 1,60% da receita arrecadada. Observou-se um déficit financeiro na ordem de R\$720.234,08, resultado melhor, se comparado ao do exercício anterior, que somou R\$1.695.394,34 negativos.

Não foram constatados pagamentos indevidos aos Agentes Políticos e os recolhimentos dos encargos sociais foram efetuados regularmente.



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



No que concerne às multas de trânsito, CIDE e *royalties*, não foram verificadas irregularidades.

2.3. De outro lado, no tocante ao item **Planejamento**, cabe atenção à inadequada licença orçamentária concedida ao Executivo. Autorizada pela Lei Orçamentária Anual, para possibilitar a abertura de créditos suplementares até 30% do orçamento, tal fato vem prejudicar a vontade popular, uma vez que o Executivo pode modificar parte considerável do orçamento, tornando-o, em última análise, mera peça coadjuvante. Além do mais, é um percentual incompatível com o índice inflacionário do País.

Sobre o tema, a autoridade responsável anunciou adequação nas próximas peças de planejamento, salientando que vem reduzindo gradativamente o percentual de suplementações.

Quanto ao dispositivo constante da LOA, autorizando o Executivo a transpor, remanejar e transferir, por decreto, recursos total ou parcialmente de uma categoria para outra, esclarece que, embora autorizada, a Administração dele não se utilizou.

Nada obstante os defeitos apontados pela fiscalização, tais fatos não prejudicaram o resultado das presentes contas.

Cabe lembrar, entretanto, que a Administração deve ter em vista que o plano de governo tem por finalidade expor ao Legislativo a forma como irá abordar e resolver os problemas do Município.

Neste passo, alinho-me ao entendimento externado pelo Ministério Público de Contas e recomendo que a Origem aprimore suas peças de planejamento.

2.4. Em relação ao **Plano de Saneamento Básico do Município** e ao **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**, afirmou que o Município contratou empresa especializada para elaboração do projeto. Entendo suficientemente esclarecedoras as deduções apresentadas. A fiscalização, em próxima inspeção deverá verificar o estágio dos projetos.



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



Das falhas apontadas, algumas podem ser relevadas, quer pela natureza formal, quer porque são insuficientes para contaminar as contas em apreciação, cabendo **recomendações** à Origem, para que, doravante, evite a sua reedição nos itens: **Dívida de Curto Prazo, Dívida Ativa e Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.**

No tópico "**Falhas de Instrução**", a Fiscalização apontou que a Prefeitura Municipal não providenciou os devidos certames licitatórios e/ou processos de dispensa/inexigibilidade para a contratação de apresentações artísticas e serviços de assessoria.

Noto, de fato, impropriedades quanto à condução, por parte da Administração, dos Contratos n.ºs. 44/2011, 55/2011, 56/2011, 152/2011 (apresentações artísticas) e 92/2011 (contratação de assessoria). Penso, todavia, que as falhas anotadas podem ser relevadas, considerando as características dos objetos dos contratos - apresentações artísticas e assessoria -, com **recomendação** à Origem para que passe a observar com rigor a Lei 8.666/93.

No tópico "**Pessoal**", a fiscalização constatou a existência de cargos em comissão na estrutura administrativa municipal, cujas atribuições não se encontram regulamentadas, exceto com relação aos cargos vinculados à Rede Municipal de Ensino, inviabilizando a verificação do cumprimento ao artigo 37, V, da Constituição Federal.

A análise demonstrou que a legislação de criação dos cargos não estabelece as atribuições dos mesmos, ficando, assim, prejudicado o exame conclusivo sobre a sua correta caracterização.

Sem prejuízo de levar o fato ao conhecimento do Ministério Público, necessário se faz **recomendar** à Origem que adote as medidas cabíveis, objetivando dar a devida transparência às atribuições dos aludidos cargos, as quais devem estar fixadas em lei, permitindo, com isso, que no quadro de pessoal permaneçam cargos em comissão apenas para desempenho de funções de direção, chefia e assessoramento.

É bom lembrar que este Tribunal, nos diversos julgados, ao detectar abusos na criação e provimento de



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



cargos em comissão, que não se revestem de características exigidas pela Constituição Federal, tem aplicado penalidades aos administradores que insistem em manter atitudes nocivas ao interesse público em violação frontal ao artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

2.5. No mérito, **VOTO** no sentido da emissão de **Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

À margem do Parecer, por ofício, deverão ser encaminhadas as seguintes **recomendações** à Municipalidade:

- que aprimore suas peças de planejamento, prevendo indicadores que permitam aferir o desempenho do governo, com limites razoáveis de abertura de créditos suplementares;

- que observe com rigor a Lei 8.666/93;

- que regularize as falhas apontadas nos itens **Dívida de Curto Prazo, Dívida Ativa e Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal**;

- que acrescente, nas respectivas leis de criação, as atribuições a serem desempenhadas pelos ocupantes dos cargos em comissão, para que no quadro de pessoal permaneçam apenas aqueles que desempenham funções de direção, chefia ou assessoramento.

Oficie-se ao Ministério Público, tendo em conta as constatações havidas no quadro de pessoal. Deverão acompanhar o ofício cópia do relatório da Fiscalização, (fls. 11/40), manifestação do MPC (fls. 162/171), do relatório e voto.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO