



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ALEXANDRE MANIR
FIGUEIREDO SARQUIS

PRIMEIRA CÂMARA DE 13/06/17

ITEM Nº71

PREFEITURA MUNICIPAL - CONTAS ANUAIS - PARECER

71 TC-002537/026/15

Prefeitura Municipal: Ilhabela.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Antônio Luiz Colucci.

Advogado(s): Tatiana Barone Sussa (OAB/SP nº 228.489), Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Rodrigo Pozzi Borba da Silva (OAB/SP nº 262.845) e outros.

Acompanha(m): TC-002537/126/15 e Expediente(s): TC-019882/026/15, TC-001653/026/16, TC-005676/026/16, TC-017160/026/16, TC-023213/026/16, TC-005673/026/16, TC-005665/026/16 e TC-023491/026/16.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-7 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-7 - DSF-II.

RELATÓRIO

Em exame as contas do PREFEITO MUNICIPAL DE ILHABELA, referentes ao exercício de 2015. À vista das falhas anotadas pela Unidade Regional de São José dos Campos - UR-7 (fls.53/80) apresentou o Responsável, Sr. Antonio Luiz Colucci, após notificação (fl.83), os seguintes esclarecimentos (expediente TC-029896/026/16 - fls.88/102 e respectivo Anexo I):

1.1 RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- Abertura de créditos adicionais suplementares e especiais sem lastro financeiro no importe de R\$ 714.812,37, utilizando *superávit financeiro* do exercício anterior inexistente.

Defesa - Não existe falha nos procedimentos adotados pelo Executivo de Ilhabela. "A *Fiscalização apurou o resultado financeiro a partir do confronto entre o*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

ativo e passivo financeiro de 2014, deixando, todavia, de apurar os ajustes decorrentes de variações ativas e passivas ocorridos em 2015, com o que seria possível apurar o correto resultado financeiro de 2014. Neste sentido, cabe esclarecer que durante a execução do orçamento de 2015 ocorreu o cancelamento de Restos a Pagar Não Processados no total de R\$ 2.302.576,91, dos quais, somente em janeiro de 2015, foram cancelados R\$ 816.530,98, conforme planilhas e demonstrativos contábeis anexados como **DOCUMENTO N° 01**. Assim, diante de tais ajustes, é certo afirmar que o Executivo de Ilhabela disponibilizou de superávit financeiro de 2014 em quantia mais que suficiente para autorizar as alterações orçamentárias verificadas em 2015, não havendo, portanto, nenhuma falha neste sentido".

2.3 DESPESA COM PESSOAL

- **Falta de escrituração de R\$ 750.843,00 na classificação contábil relativa a 3.3.90.34 - "Outras despesas de pessoal", deixando de incluir tais valores como Despesa de Pessoal.**

Defesa - O valor mencionado dividiu-se entre as seguintes despesas: R\$ 676.943,00 (Pró-labore e Atividade delegada via Polícia Militar) e R\$ 74.000,00 (Terceirização de serviços advocatícios - Queiroz & Nóbrega Advogados Associados). Essas despesas foram corretamente classificadas no elemento 3.3.90.39 "Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica", já que não se trata de despesas com substituição de servidores públicos. Quanto às primeiras, trata-se de convênio celebrado entre o Estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Segurança Pública, e a Prefeitura do Município de Ilhabela, objetivando o combate ao comércio ambulante irregular ou ilegal. O artigo 114 da Constituição Federal estabelece que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos e exercida através das polícias. Na situação em concreto não há hierarquia e subordinação dos policiais militares ao Poder Executivo de Ilhabela, inexistindo, portanto,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

relação de trabalho, pois não há a contratação de pessoa certa e definida, muito menos definição de salário, controle de faltas, controle de horas extraordinárias, entre outras fiscalizações inerentes aos servidores públicos da Municipalidade, já que se trata de servidores do Estado de São Paulo, atuando em regime de cooperação com Município de Ilhabela. No tocante às despesas com contratação de escritório de advocacia, *"trata-se de pessoa jurídica de direito privado, contratada após regular procedimento licitatório, que atua com total independência e autonomia, não havendo na prestação de serviços qualquer relação vínculo empregatício que pudesse resultar na substituição de servidores públicos. Outrossim, cumpre observar que o objeto do contrato não envolve atividade finalística da Administração Pública, sendo perfeitamente passível de transferência para a iniciativa privada"* (sic).

3.1 ENSINO

- Verificadas glosas relativas a restos a pagar no importe de R\$ 2.805.044,32;

Defesa - *"Em razão do posicionamento da Corte de Contas sobre o assunto, roga-se, desde já, para que seja acrescido ao percentual de aplicação no ensino de 2015 os empenhos de 2014, glosados das contas de 2014, porém, pagos entre 01/02/2015 e 31/12/2015, cujas quantias podem ser filtradas a partir do AUDESP"*.

- Município não vem atingindo as notas previstas no IDEB;

Defesa - Conforme consignado no Documento nº 02, a Secretaria Municipal de Educação tem implementado diversas ações visando à melhoria do ensino municipal, tais como separação dos segmentos Ensino Infantil/ Ensino Fundamental, redução do número de alunos por sala de aula, implantação dos cargos de Diretor de Escola e Coordenador Pedagógico, construção de material de apoio para o Ensino Infantil, municipalização do Ensino Fundamental II, introdução de disciplinas específicas, criação do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Projeto Música na Escola, realização de concursos públicos para contratação de professores, convênios com os governos federal e estadual, capacitação dos profissionais da educação, programas de manutenção escolar, de espaços adequados e de apoio à alfabetização (ALFABELA), entre outros.

- Verificado déficit de 23 vagas na rede educacional de Ilhabela.

Defesa - A Prefeitura de Ilhabela intensificou as providências para equacionar o déficit de vagas nas unidades escolares, por meio da modificação da estrutura física nas escolas já existentes, bem como da inauguração de novas unidades nos bairros mais críticos. Nesse sentido, encontram-se em fase final de construção duas escolas, *"além disso, ocorrerá ampliação de vagas nas creches em virtude da construção de novo prédio no lado sul da ilha (EM Dercy de Andrade)"*.

5. ENCARGOS SOCIAIS

- Município não dispunha do Certificado de Regularidade Previdenciária válido no momento da fiscalização.

Defesa - A Prefeitura Municipal regularizou a situação, conforme se depreende da decisão proferida pela Previdência Social, bem como pelo certificado de regularidade previdenciária (documento nº 03).

7. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Não edição do Plano de Mobilidade Urbana municipal.

Defesa - A Prefeitura contratou empresa especializada, mediante licitação, para execução dos serviços técnicos para implantação do Plano de Mobilidade Sustentável de Ilhabela, coordenado pelo Instituto Mobilidade Verde. Conforme declaração anexa (documento nº 04), o Plano foi desenvolvido em conjunto com o Plano Futuro do Município de Ilhabela, o que resultou na revisão de toda a legislação local, incluindo o Plano Diretor anteriormente aprovado. O Plano de Mobilidade Urbana



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

será apresentado em audiência pública no Conselho de Desenvolvimento Sócio Ambiental de Ilhabela e na sequência será submetido ao Poder Legislativo local para discussão e aprovação da respectiva lei.

10. ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- Município ainda não assumiu formalmente os ativos da Iluminação Pública.

Defesa - "Como anotado pela própria equipe de fiscalização, o Município de Ilhabela exigiu da Concessionária Elektro - Eletricidade e Serviços S.A., que fosse efetuada a devida manutenção dos ativos antes da transferência dos mesmos, o que ainda não foi concluído".

11. EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO, COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

- Pendente a regularização do contrato de concessão dos serviços de abastecimento e distribuição de água do município.

Defesa - A Prefeitura praticou todos os atos de sua competência no sentido de regularizar o contrato de abastecimento de água, com a edição da Lei nº 827/2010 e a conclusão, em conjunto com o Governo do Estado, do Plano Municipal Integrado de Saneamento, em setembro de 2012. O Município está em tratativas com o Estado de São Paulo e a Sabesp para regularizar a situação da distribuição de água e coleta de esgoto, o que não ocorreu ainda em razão da necessidade de adequações no Plano de Saneamento Municipal, conforme certidão anexa (documento nº 05).

12. ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP

- Falta de atendimento às determinações desta Corte de Contas.

Defesa - "A Prefeitura Municipal de Ilhabela tem se esforçado ao máximo para atender à lei orgânica, instruções e recomendações desse E. Tribunal, sendo que para os raros casos em que esta praxe não foi observada o fato se deu por absoluta impossibilidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

de cumpri-las cabalmente". Conforme esclarecimentos e documentos apresentados nesta oportunidade, não persistem a grande maioria das falhas, motivo pelo qual não há que se cogitar a existência de reincidências. Ademais, se alguma falha persiste, poderá ser levada ao campo das recomendações, consoante jurisprudência deste Tribunal.

13. DENÚNCIAS, REPRESENTAÇÕES E/OU EXPEDIENTES

- Foram verificados expedientes para subsidiar as contas ora em análise.

Defesa - Esclarecimentos prestados no subitem "C - REPRESENTAÇÕES, DENÚNCIAS E EXPEDIENTES" do item "14 - OUTROS PONTOS DE INTERESSE".

14. OUTROS PONTOS DE INTERESSE

- Detectadas contratações de shows em desrespeito à Lei de Licitações;

Defesa - Os processos de inexigibilidade foram devidamente instruídos com todos os elementos necessários para evidenciar a boa ordem dos atos praticados pela Prefeitura. Juntou-se toda a documentação para caracterizar a consagração dos artistas pela crítica especializada, além das Cartas de Exclusividade dos empresários responsáveis pela negociação dos shows nas datas pretendidas pelo Poder Executivo (documento nº 06). *"Trata-se de profissionais do meio artístico que se apresentam por todo o Brasil, não possuindo um único empresário, mas sim diversos profissionais que atuam em diferentes regiões do país, possuindo para datas certas e definidas para a negociação dos shows artísticos. Assim, tendo em vista a inviabilidade de competição, bem como o fato de os artistas estarem representados por empresários exclusivos para as datas pretendidas pela Administração Pública, a contratação pode ser realizada nos termos do inciso III, do artigo 25, da Lei Federal nº 8.666/93. No que se refere à contratação de artistas juntamente com equipamentos de som, iluminação entre outros, convém verificar que se trata de situações atípicas, onde a contratação do evento completo seria muito*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

menos custoso para a administração pública" (sic).

- Previsão, em Lei Municipal, de preenchimento de cargo efetivo por meio de promoção vertical, sem a participação em concurso público;

Defesa - *"Sobre o apontado, cumpre elucidar que a Prefeitura de Ilhabela nada mais fez do que seguir à risca o contido na Lei Municipal n° 885/00, a qual encontra-se em plena vigência, nunca tendo recaído sobre a mesma qualquer questionamento quanto sua constitucionalidade" (sic).*

- Constatou-se a existência de cargos efetivos que não constam do Quadro de Pessoal enviado a esta Corte de Contas;

Defesa - *"A Prefeitura de Ilhabela, através da Divisão de Recursos Humanos, estabeleceu comunicação direta com a equipe de auditoria dessa Corte de Contas, recebendo o auxílio necessário para corrigir as falhas apuradas, fato que se comprova através do DOCUMENTO N° 07. O DOCUMENTO N° 08, evidencia a origem das falhas apuradas pela fiscalização, bem como as providências adotadas para correção das falhas, seguido de cópia do quadro de pessoal atualizado, onde foram sanadas as impropriedades apuradas" (sic).*

- Verificado procedimento licitatório que não atendeu ao art. 3° da Lei de Licitação.

Defesa - *"Conforme demonstra o DOCUMENTO N° 09, a decisão da comissão de licitações foi revista para o fim de considerar tempestivo o recurso administrativo interposto pela empresa Cerqueira Torres Construções Terraplanagem e Pavimentações Ltda. EPP, não revelando qualquer prejuízo ao regular desenvolvimento do processo licitatório".*

Assessoria Técnica, sob as vertentes **econômico-financeira** (fls.104/105) e **jurídica** (fls. 106/110), e **Chefia de ATJ** (fls.111) manifestaram-se pela emissão de parecer favorável às contas em apreço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Por outro lado, o **d. Ministério Público de Contas** (fls.112/245) opinou pela emissão de parecer desfavorável, "diante da violação do princípio da evidenciação contábil no que tange à aplicação de recursos provenientes de royalties e participações especiais, de modo a prejudicar o Controle Externo relativo ao cumprimento do artigo 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal". Propôs, ainda, recomendação para que a Origem providencie a regularização das falhas apontadas e a abertura de autos apartados para tratar dos processos de inexigibilidade de licitação para a realização de shows artísticos, da Tomada de Preços nº 007/15 e de recebimento de proveitos acima do teto constitucional por Secretário do Município.

Acompanham o presente processo de contas anuais, os seguintes protocolados:

Protocolo:	TC-019882/026/15 (atuado em 22/05/2015)
Interessado:	Ministério Público do Estado de São Paulo – Promotoria de Justiça de Ilhabela
Assunto:	Ofício 136/15, de autoria do Promotor de Justiça Substituto, solicitando informações sobre atos praticados pela Prefeitura Municipal de Ilhabela
Conclusões:	Após análise amostral, a Fiscalização não constatou as impropriedades expostas no expediente

Protocolo:	TC-001653/026/16 (atuado em 05/01/2016)
Interessado:	Cerqueira Torres Construções Terraplanagem e Pavimentação Ltda. – EPP
Assunto:	Possíveis irregularidades na Tomada de Preços nº 007/15 objetivando contratação de empresa com fornecimento de material e mão de obra para pavimentação e drenagem da Rua Benjamim Pinto de Souza
Conclusões:	Procedência da representação, conforme exposto no item 14-C-1

Protocolo:	TC-005665/026/16 (atuado em 18/02/2016)
-------------------	---



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Interessado:	Onofre Sampaio Júnior
Assunto:	Possíveis irregularidades atinentes à contratação do “Grêmio Recreativo Cultural Social Escola de Samba Unidos de Vila Maria”, por meio de Dispensa de Licitação (art. 25 da Lei nº 8.666/93).
Conclusões:	Assunto analisado em autos próprios no e-TC-9588.989.16

Protocolo:	TC-005676/026/16 (autuado em 18/02/2016)
Interessado:	Penascal Engenharia e Construção Ltda., por seu sócio Administrador, Sr. Alexandre Bussab
Assunto:	Comunica possíveis irregularidades no tocante à condução da Concorrência Pública nº 05/2015
Conclusões:	Improcedência da representação, com proposta de recomendação, consoante item 14-C-5

Protocolo:	TC-005673/026/16 (autuado em 18/02/2016)
Interessado:	Penascal Engenharia e Construção Ltda., por seu sócio Administrador, Sr. Alexandre Bussab
Assunto:	Comunica possíveis irregularidades no tocante à condução da Concorrência Pública nº 04/2015
Conclusões:	Após análise da Ata de Julgamento de Recurso e do Julgamento Técnico da Secretaria de Obras e Planejamento Público Urbano, não foi constatada irregularidade na inabilitação da representante

Protocolo:	TC-017160/026/16 (autuado em 22/06/2016)
Interessado:	Câmara Municipal de Ilhabela – por seu Presidente
Assunto:	Ofício nº. 103/2016, de 10/5/2016 (PROT. 20.094/2016 – MPSP), encaminhando para conhecimento e providências cabíveis, cópia do Processo Administrativo nº. 07/2016, instaurado no âmbito da Câmara Municipal de Ilhabela, para apuração de denúncia formulada pelo Sr. Carlos Wilson Gadanholi, na qual declara que o Secretário de Assuntos Jurídicos, Dr. Luiz Henrique Homem Alves, auferiria uma remuneração superior àquela recebida pelo Prefeito Municipal, descumprindo dispositivo da Constituição Federal. Coloca ainda que a ocupação do cargo de Secretário de Assuntos Jurídicos restaria irregular devido à rejeição de contas de sua responsabilidade por vício insanável
Conclusões:	Sugestão às próximas fiscalizações do acompanhamento da matéria até o seu deslinde, trazendo aos próximos laudos de inspeção as conclusões atinentes ao caso, especialmente aquelas relativas ao Inquérito Civil



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

	instaurado pelo Ministério Público Estadual
--	---

Protocolo:	TC-023213/026/16 (autuado em 23/08/2016)
Interessado:	Onofre Sampaio Júnior
Assunto:	Cópia física dos autos do eTC-007002.989.15-0, comunica possíveis irregularidades praticadas pela Prefeitura Municipal de Ilhabela, no tocante à contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica
Conclusões:	Procedência, matéria tratada no item 2.3-B e em autos próprios

Protocolo:	TC-023491/026/16 (autuado em 25/08/2016)
Interessado:	Onofre Sampaio Júnior
Assunto:	Possíveis irregularidades na Ata de Registro de Preços nº 9/2015, e num dos contratos dela decorrentes (nº 178/2015), cópia do eTC-012855.989.16
Conclusões:	Não analisado – recebido após a conclusão do Relatório de Inspeção

Pareceres anteriores:

Exercício	Processo	Parecer
2014	TC- 000445/026/14	Favorável – Segunda Câmara – DOE 14/12/2016
2013	TC-001972/026/13	Favorável – Segunda Câmara – DOE 11/12/2015
2012	TC-001904/026/12	Favorável – Tribunal Pleno – DOE 27/10/2015
2011	TC-001315/026/11	Favorável – Tribunal Pleno – DOE 05/11/2014

É o relatório.

GCECR
CMB



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TC-002537/026/15

VOTO

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	30,99%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, caput e §2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	79,40%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	18,53%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	16,39%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	Atendeu ao limite	7%
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei Federal nº 11.445/07, arts. 11, 17 e 19	Existente	
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Lei Federal nº 12.305/10, art.18	Existente	
População	31.036 habitantes	
Execução Orçamentária	Superávit – 21,50%	
Encargos Sociais (INSS, PASEP e FGTS)	Recolhidos	

ÍNDICE	ASSUNTO	RESULTADO
i-AMB	Índice Municipal do Meio Ambiente: Infraestrutura, Contingenciamento, Resíduos Sólidos, IQR, Programa Ambiental, Plano Municipal de Saneamento.	B
i-CIDADE	Índice Municipal de Cidades Protegidas: Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)	A
i-EDUC	Índice Municipal de Educação: Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.	B+
i-FISCAL	Índice Municipal de Gestão Fiscal: Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.	B
i-GOV TI	Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação: Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.	B
i-PLANEJAMENTO	Índice Municipal do Planejamento: Investimento, Pessoal, Programas e Metas.	C
i-SAÚDE	Índice Municipal da Saúde: Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.	A

RESULTADO DO IEGM- Índice de Eficiência da Gestão Municipal = B



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

A Altamente Efetiva	B+ Muito Efetiva	B Efetiva	C+ Em fase de adequação	C Baixo nível de adequação
-------------------------------	----------------------------	---------------------	-----------------------------------	--------------------------------------

Os resultados obtidos pelo Município de Ilhabela, definidos no momento da emissão dos pareceres favoráveis aos demonstrativos de 2011, 2012 e 2013, bem como sua qualificação no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) e o volume de receitas arrecadas pela Prefeitura propiciaram procedimento fiscalizatório seletivo¹ nas contas do exercício em apreciação.

Nesse contexto, verificou-se a aplicação do equivalente a 30,99% da receita resultante de impostos (artigo 212 da CF²) e 79,40% dos recursos do FUNDEB foram destinados à valorização do magistério, de acordo, portanto, com o disposto no artigo 60, inciso XII, do ADCT³.

Houve, ainda, utilização da integralidade do montante advindo do FUNDEB, no

¹ Conforme previsto no artigo 1º da Resolução nº 01/2012 e no TC-A-39.686/026/15.

² **Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

³ **Art. 60.** Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

período examinado, como previsto no artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07⁴.

A escorreita aplicação dos recursos destinados ao ensino reflete-se no índice i-EDUC do IEGM atribuído ao Município, "B+ - Muito Efetiva". Entretanto, ainda há necessidade de melhorias no ensino municipal, notadamente no que concerne à infraestrutura das escolas (pois nem todas elas possuem laboratório de informática com computadores para os alunos da rede municipal), e à existência de demanda por vagas, que, conforme anunciado pela defesa, a Municipalidade pretende solucionar com a construção de novas unidades escolares e a ampliação de escola já existente, providências que deverão ser verificadas na próxima visita *in loco*.

Da mesma forma, o Município deverá envidar esforços com vistas ao atingimento das metas do IDEB, que não têm sido alcançadas, conforme quadros abaixo⁵:

Anos iniciais (4ª série/ 5º ano)											
Município	Ideb Observado					Metas Projetadas					
	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Ilhabela	5.4	5.0	5.3	5.3	5.9	5.1	5.4	5.8	6.0	6.3	6.5

Anos finais (8ª série/ 9º ano)

⁴ **Art. 21.** Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

⁵ Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Município Ilhabela	Ideb Observado			Metas Projetadas		
	2011	2013	2015	2013	2015	2017
	4.7	4.6	4.9	4.9	5.1	5.4

À saúde municipal direcionaram-se 18,12% da receita de impostos, percentual superior ao mínimo exigido pelo artigo 77 do ADCT⁶. E mais, os recursos do setor foram movimentados em contas bancárias próprias do “Fundo Municipal de Saúde” e a gestão da área mereceu aprovação do Conselho Municipal de Saúde.

O Município obteve a nota “A – Altamente Efetiva” no i-SAÚDE do IEGM. Todavia, ainda há espaço para melhorias, sobretudo no tocante à ausência de controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS, à implantação da Ouvidoria da Saúde, do Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus) e do componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria estruturado, bem como à obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros para todos os locais de atendimento médico-hospitalar municipais.

O resultado superavitário da execução orçamentária, a existência de recursos disponíveis para a cobertura total das obrigações de curto prazo e a inexistência de dívida de longo prazo demonstram a observância da responsabilidade fiscal na gestão municipal. Contudo, advertência será endereçada à origem para que limite a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação ao respectivo superávit (arrecadação) derivado da execução orçamentária do período, conforme estabelecido pelo

⁶ **Art.77.** (...)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

inciso II do § 1º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64⁷.

No cômputo de gastos com pessoal e reflexos, a Fiscalização procedeu à inclusão de despesas referentes ao convênio firmado com a Secretaria de Segurança Pública do Estado para atuação de policiais militares no combate ao comércio ambulante no Município e à contratação de escritório de advocacia. Porém, tendo em vista que o contrato e a licitação que lhe deu origem estão sendo analisados em autos próprios (eTC-009020/989/16-6 e eTC-009591/989/16-5) e para evitar decisões conflitantes, considero prematuro concluir que a contratação objetivou a substituição de servidores públicos a ensejar a inclusão das despesas no gasto com pessoal. Além disso, podem ser aceitas as justificativas da Origem quanto ao convênio com a Secretaria de Segurança Pública de modo a excluir os respectivos dispêndios do cômputo das despesas laborais.

Dessa forma, refeitos os cálculos, o percentual de despesas com pessoal e reflexos passa de 18,71% a 18,53% da Receita Corrente Líquida, abaixo do limite de 54% previsto na alínea "b" do

⁷ **Art. 43.** A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa

§ 1º - Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

§ 3º - Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/00⁸.

De acordo com informações prestadas pela Origem, e em trabalho de campo confirmadas, o Município não possui dívidas judiciais.

Quanto aos encargos sociais, foram apresentadas as correspondentes guias de recolhimento, mas, à época da inspeção, o Município não dispunha do Certificado de Regularidade Previdenciária. No entanto, as justificativas da Origem comprovaram a regularização da situação, com a obtenção de novo Certificado, conforme documentos anexos.

O abastecimento e a distribuição de água, bem como a coleta de esgoto são realizados pela SABESP, mediante contrato de concessão celebrado em 05/01/1973, com prazo de vigência indeterminado. Porém, a Prefeitura deverá providenciar a regularização da situação da distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto, nos termos da Lei Municipal nº 827/2010.

Já o recolhimento de rejeitos e resíduos sólidos foi executado pela empresa PERALTA AMBIENTAL IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA., por meio do Contrato nº 97/2013, vigente até 06/12/2014, prorrogado pelos Termos de Aditamento nº 001 e 002 por mais 24 meses, até 06/12/15 e 07/12/16, respectivamente. Já o serviço de disposição final de resíduos confiou-se ao Consórcio Ilhabela Ambiental Ltda., CNPJ constituído pelas empresas - Peralta Ambiental Importação e Exportação Ltda. e Engep

⁸ **Art. 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Ambiental Ltda., mediante Contrato nº 004/2015, firmado em 12/01/2015, com validade inicial de 12 meses contados da data da assinatura.

Nesse sentido, embora o Município tenha recebido o conceito "B - Efetiva" no índice i-AMB, verifica-se queda com relação à nota obtida no exercício anterior ("B+ - Muito Efetiva"), o que indica a necessidade de se promover melhorias nessa área, notadamente no que concerne à inexistência de: ações e medidas emergenciais de contingenciamento para períodos de estiagem e para provisão de água potável e de uso comum para a rede municipal de saúde e ensino; plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de escassez; habilitação junto ao CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local; estímulo ao uso racional de recursos naturais junto aos órgãos e entidades sob responsabilidade da Prefeitura e Plano de Resíduos da Construção Civil.

Por fim, o indicador do IEGM i-PLANEJ., que obteve conceito "C - Baixo nível de adequação", aponta insatisfatórios resultados a demandar advertência à Prefeitura para que promova imprescindíveis ajustes nessa área, voltados à satisfação das deficiências extraídas do exame das respostas ao questionário aplicado à Administração Municipal (questionário e respostas divulgados na página eletrônica deste Tribunal - IEGM).

Quanto à utilização dos recursos de *royalties* decorrentes da exploração de petróleo e gás natural, embora não tenha sido abordada no Relatório da Fiscalização, o Ministério Público de Contas trouxe um bem elaborado levantamento, que demonstra que o Município utilizou essas receitas para arcar com despesas cuja finalidade destoa daquelas previstas no artigo 24 do Decreto nº 01/91⁹

⁹ **Art. 24.** Os Estados e os Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste Capítulo, exclusivamente em energia,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

e no artigo 2º, §3º, da Lei nº 12.858/2013¹⁰. É o caso dos pagamentos referentes a: elaboração de projeto arquitetônico, implantação e operação do centro de processamento de resíduos sólidos, construção do novo Paço Municipal, repasse para a liga das entidades carnavalescas de Ilhabela, serviços de consultoria e assessoria jurídica, patrocínio de samba-enredo do carnaval 2016, que homenageou a cidade, entre outros.

Além disso, o MPC concluiu que o Município não discrimina os *royalties* de acordo com sua origem, se oriundos da alíquota fixa de 5% (artigo 48, da Lei nº 9.478/97, com as vedações previstas no artigo 8º, da Lei nº 7.990/89¹¹ e no artigo 24, do Decreto nº 01/91¹²), da alíquota superior a 5% ou das

pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.

¹⁰ **Art. 2º** Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos:

§ 3º União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e II deste artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde.

¹¹ **Art. 8º** O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

¹² **Art. 24.** Os Estados e os Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste Capítulo, exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

participações especiais (artigos 49 e 50, da Lei n° 9.478/97, com as vinculações previstas no artigo 2°, §3° da Lei n° 12.858/2013¹³), infringindo os princípios da transparência e evidenciação contábil, razão pela qual pugnou pela emissão de parecer desfavorável.

Apesar da relevância do tema e das conclusões do d. MPC, entendo que, por ora, a falha possa ser relevada.

Além de ser a primeira vez que esse apontamento consta do exame dos demonstrativos do Executivo Municipal de Ilhabela, o consistente trabalho realizado pelo Ministério Público compreende apenas uma amostra dos gastos efetuados pelo Município com recursos de *royalties* e não há, nos autos, dados acerca de como se deu a movimentação financeira dessas receitas, se por meio de conta vinculada ou não. Da mesma forma, não há informações acerca do tipo de *royalty* (oriundo da alíquota fixa de 5%, da alíquota superior a 5% ou das participações especiais) utilizado para arcar com as diversas despesas analisadas.

Portanto, a apuração do desvio de finalidade necessita de análise mais aprofundada, que deverá ser realizada *in loco* por ocasião da próxima inspeção.

Ademais, lembro que, na jurisprudência deste Tribunal, o desvio de finalidade na utilização de receitas de *royalties* tem sido objeto de

¹³ **Art. 2°** Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos:

§ 3° União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e II deste artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

recomendações e advertência¹⁴, ou ensejado reprovação de demonstrativos em reforço a outras falhas graves verificadas nas contas anuais¹⁵, não constituindo, isoladamente, causa para emissão de parecer desfavorável.

Não obstante, **determino** à administração municipal que observe os princípios da transparência e da evidenciação contábil, discriminando as receitas de *royalties* de acordo com sua origem (alíquota fixa de 5%, alíquota superior a 5% ou participações especiais) e informando também a data dos respectivos contratos de exploração, de modo a permitir o controle de sua aplicação.

Além disso, cabível, na espécie, **severa advertência** à Municipalidade para que, na

¹⁴ Nesse sentido, o seguinte trecho da decisão proferida pela Primeira Câmara, que emitiu parecer desfavorável às contas da Prefeitura Municipal de Barbosa, sob a relatoria da e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes: "*Foi constatado ainda um desvio de finalidade no emprego dos recursos recebidos a título de Royalties de Petróleo e Recursos Hídricos, em desacordo com o artigo 24 do Decreto Federal nº 1/1991 e Lei Federal nº 7.990/89, razão pela qual cabe severa advertência para regularização*" (TC-000020/026/14, sessão de 08/11/2016, DOE 13/12/2016). No mesmo sentido: TC-000412/026/14 (1ª Câmara, sessão de 06/12/2014, Relator e. Conselheiro Renato Martins Costa, DOE 25/01/2017).

¹⁵ Assim decidiu a Primeira Câmara, sob a relatoria do e. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues: "*Por fim, corrobora no comprometimento das contas o desacerto indicado no item B.3.3.3 - que trata do desvio de finalidade combatido no parágrafo único, do artigo 8º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, eis que realizadas despesas não vinculadas aos recursos dos 'Royalties'.*" (sessão de 14/10/2015, DOE 14/10/2015, decisão mantida pelo Tribunal Pleno, sessão de 01/02/2017, DOE 10/02/2017, trânsito em julgado em 17/02/2017). No mesmo sentido: TC-000227/026/14, em que os royalties foram apontados como falha reincidente (2ª Câmara, sessão de 03/05/2016, DOE 03/05/2016, decisão mantida pelo Tribunal Pleno, sob a relatoria do e. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, sessão de 08/02/2017, DOE 15/03/2017), bem como TC-000301/026/09 e TC-000141/026/09, citados pelo MPC.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

aplicação dos recursos de *royalties*, respeite as vedações previstas no artigo 8º da Lei nº 7.990/89 e no artigo 24 do Decreto nº 01/91 e as vinculações trazidas pelo artigo 2º, §3º da Lei nº 12.858/2013.

No que concerne aos expedientes, denúncias e representações encaminhados a este Tribunal, os processos TC-007002/989/15-0, TC-005665/026/16 e TC-023213/026/15 foram tratados em autos próprios e/ou itens específicos deste relatório, ao passo que com relação aos processos TC-005673/026/16, TC-005676/026/16 e TC-019882/026/15, a análise da Fiscalização afastou as impropriedades noticiadas. Da mesma forma, quanto à representação TC-1653/026/16, a defesa comprovou que a decisão da comissão de licitações foi revista para o fim de considerar tempestivo o recurso administrativo, interposto pela empresa Cerqueira Torres Construções Terraplanagem e Pavimentações Ltda. EPP, que não havia sido conhecido, afastando-se a falha apontada.

Por outro lado, as irregularidades apontadas nas contratações de shows artísticos (Processos nº 10002-0/2015, 14590-0/2015 e Memo smc nº 299/2015) ensejam a abertura de autos próprios, mesmo encaminhamento que deverá ser dado à representação TC-023491/026/16, recebida após a conclusão do Relatório de Inspeção. Ademais, a questão do recebimento de subsídios acima do teto constitucional pelo Secretário de Assuntos Jurídicos, noticiada no expediente TC-17160/026/16, deverá ser analisada em autos apartados.

Nestas circunstâncias, acolho pareceres de segmentos da Assessoria Técnico-Jurídica e Chefia do Órgão e VOTO pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas do PREFEITO DE ILHABELA, relativas ao exercício de 2015, nos termos do artigo 2º, inciso II da Lei Complementar nº 709/93 e do artigo 56, inciso II do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Recomendações serão transmitidas pela Unidade Regional de São José dos Campos- UR-7 para que a Administração Municipal promova melhorias no ensino com vistas ao atingimento das metas do IDEB; limite a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação ao respectivo superávit (arrecadação) derivado da execução orçamentária do período; promova melhorias nas áreas de ensino, saúde, meio-ambiente, planejamento, cidade (defesa civil) e governança de TI, a partir das deficiências constatadas no questionário do IEGM; edite o Plano de Mobilidade Urbana; regularize o contrato de concessão dos serviços de abastecimento e distribuição de água do município; atente para Instruções e recomendações deste Tribunal; reveja o dispositivo legal que autoriza o provimento de cargo efetivo por meio de promoção vertical, em violação à regra do concurso público; observe os princípios da transparência e da evidenciação contábil, discriminando as receitas de *royalties* de acordo com sua origem e informando também a data dos respectivos contratos de exploração e respeite as vedações previstas no artigo 8º, da Lei nº 7.990/89 e no artigo 24, do Decreto nº 01/91 e as vinculações trazidas pelo artigo 2º, §3º da Lei nº 12.858/2013.

Aconselhável à Fiscalização verificar, na próxima inspeção, se as medidas noticiadas pela Origem corrigiram os desacertos detectados nos itens Ensino (déficit de vagas na rede municipal de ensino) e Quadro de Pessoal (existência de cargos efetivos que não constam do Quadro encaminhado a este Tribunal).

Além disso, na próxima visita *in loco* a Fiscalização deverá analisar a aplicação dos recursos de *royalties*, apurando eventual desvio de finalidade e apresentando suas conclusões em item próprio do Relatório de Inspeção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Por fim, determino a abertura de autos apartados para a análise de recebimento de subsídios eventualmente acima do teto constitucional pelo Secretário de Assuntos Jurídicos (expediente TC-17160/026/16) e de autos próprios para o exame das pretensas irregularidades apontadas nas contratações de shows artísticos (Processos nº 10002-0/2015, 14590-0/2015 e Memo smc nº 299/2015) e da representação TC-023491/026/16, recebida após a conclusão do Relatório de Inspeção.

É O MEU VOTO.

GCECR
CMB