



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 27/06/2017 – ITEM 33

TC-002511/026/15

Prefeitura Municipal: Colina.

Exercício: 2015.

Prefeito: Valdemir Antonio Moralles.

Advogados: Angela Carboni Martinhoni (OAB/SP nº 197.017), Eduardo Mariguela Polizelli (OAB/SP nº 274.764) e Melissa C. Spexoto Camolesi (OAB/SP nº 198.090) e outros.

Acompanha: TC-002511/126/15.

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-6 – DSF-I.

Fiscalização atual: UR-6 – DSF-I.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da

Prefeitura Municipal de Colina, relativas ao **exercício de 2015**.

A Unidade Regional de Ribeirão Preto – UR-6, responsável pelo exame *in loco*, elaborou o Relatório de fls. 69/100 apontando o que segue:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – existem nas Peças de Planejamento Orçamentárias algumas ações governamentais com indicadores e metas físicas que não permitiram a exata compreensão das realizações pretendidas pela Administração; falta da edição do Plano de Saneamento Básico, contrariando recomendações preferidas pelo Tribunal na apreciação das contas do exercício de 2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – superávit da execução orçamentária (1,78%); ausência de amparo efetivo para abertura de créditos adicionais, contrariando o artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/54.

DÍVIDA ATIVA – falta do reconhecimento contábil da “Provisão para Devedores Duvidosos”, em desatendimento às normas estabelecidas na 5ª Edição do Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público – MCASP.

ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF – falha contábil na classificação da receita decorrente da alienação de ativos.

DESPESA DE PESSOAL – gastos equivalentes a 53,12% das receitas correntes líquidas; contratação de horas extras e de servidores em quadrimestres em que o gasto de pessoal excedeu o limite prudencial, infringindo o inciso IV, parágrafo único, do artigo 22 da LRF, sem que tais vagas decorressem de aposentadorias ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.

ENSINO - investimento de 26,28% das receitas resultantes de impostos; destinação de 76,31% dos recursos aos profissionais do magistério; aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB (100%).

DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO – déficit de vagas na rede municipal de ensino.



FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO – deficiência na infraestrutura de algumas Unidades de Ensino.

SAÚDE – aplicação de 23,40% dos recursos resultantes de impostos.

FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SAÚDE – falta de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) nas Unidades Básicas de Saúde, em desatendimento ao Decreto Estadual nº 56.819/11; falta de controle de frequência dos médicos por ponto eletrônico.

ILUMINAÇÃO PÚBLICA – falta de detalhamento dos ativos para a necessária incorporação patrimonial.

GASTO COM COMBUSTÍVEL – falta de controle efetivo dos gastos, caracterizando afronta aos princípios da transparência, razoabilidade e economicidade, bem como às recomendações exaradas no exame das contas do exercício de 2012.

FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS - falta da correta utilização da estrutura das tabelas auxiliares do Sistema Audesp, objetivando a adequada informação da modalidade licitatória no empenhamento de suas despesas.

EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO, COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS – falta de realização do tratamento de resíduos, quer mediante reciclagem,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

compostagem, reutilização ou aproveitamento energético antes de aterrar.

CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS – falta de divulgação no endereço eletrônico da Prefeitura dos resultados das licitações realizadas, desatendendo ao § 1º, do artigo 8º da Lei nº 12.527/11 e recomendações proferidas pelo Tribunal na apreciação das contas do exercício de 2012.

ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP – falta de atendimento às recomendações exaradas pelo Tribunal no exame das contas do exercício de 2012.

TC-002511/126/15 – trata do acompanhamento da gestão fiscal.

Após regular notificação dos interessados, houve apresentação de defesa às fls. 114/138, acrescida de documentos.

Analisando a parte econômica, a Assessoria Técnica registrou superávit da execução, o qual influenciou positivamente os sistemas financeiro e patrimonial.

Sobre as movimentações orçamentárias destacou que as alterações não causaram desajuste fiscal e podem ser levadas ao campo das recomendações. Acolheu as explicações defensórias sobre a falha de contabilização da dívida ativa, sugerindo que a efetivação da correção anunciada seja avaliada oportunamente pela Fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Posicionou-se pela emissão de parecer favorável às contas de 2015 da Prefeitura Municipal de Colina.

Sob o prisma jurídico, ATJ observou que os investimentos nas áreas da saúde, educação e pessoal apresentaram-se adequados às respectivas normas constitucionais e LRF.

Em atenção às irregularidades anotadas nos tópicos: “Pessoal” e “Licitações” sugeriu recomendações à Origem para que adote procedimentos de correção e cumprimento das legislações de regência.

A Chefia de ATJ endossou as manifestações pretéritas, opinando pela aprovação das contas.

De outro modo, o d. MPC entendeu que as contas devem ser reprovadas, tendo em vista: abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa específica; alterações orçamentárias tendo o excesso de arrecadação como fonte de recurso, sem que o mesmo houvesse se verificado; realização de admissão de pessoal e contratação de hora extra, mesmo estando sujeito à vedação estabelecida pela LRF (art. 22, parágrafo único); reincidência¹ na falta de controle efetivo dos gastos com combustível;

¹ Recomendação contida no TC-1878/026/12 (DOE de 28/11/2013)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

e, por fim, reincidência² na ausência da edição do Plano de Saneamento Básico.

SDG entendeu igualmente que as contas merecem desaprovação.

É o relatório.

E

² Recomendação igualmente proferida no julgamento das contas do exercício de 2012 (TC-1878/026/12)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

As contas da **Prefeitura Municipal de Colina**, relativas ao **exercício de 2015**, apresentaram os seguintes resultados:

ITENS	RESULTADOS
Ensino	26,28%
FUNDEB	100%
Magistério	76,31%
Pessoal	53,12%
Saúde	23,40%
Transferências ao Legislativo	Regular (4,86%)
Execução Orçamentária	Superávit 1,78% = R\$ 1.050.712,09
Resultado Financeiro	Superávit R\$ 904.397,60
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

Como se vê, foram observados aspectos relevantes no exame das contas, tendo em vista o cumprimento dos mandamentos constitucionais relativos às despesas com Ensino, Saúde, Pessoal e Transferência de Recursos à Câmara Municipal.

Consoante consta do Relatório Prisma 2015, o Município alcançou média geral de resultado "B", considerado, portanto, efetivo³ perante os critérios de avaliação do IEGM/TCESP.

³

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Importante consignar que as presentes contas foram objeto de exames concomitantes e fiscalização de natureza operacional, cujos resultados se mostraram compatíveis com o índice de efetividade alcançado pelo Município no exercício analisado.

As prescrições legais inerentes à utilização dos recursos do FUNDEB e à valorização do magistério foram igualmente cumpridas.

Em relação à execução do orçamento, registre-se o superávit de R\$ 1.050.712,09, equivalente a 1,78%, denotando, inclusive, a manutenção da situação positiva que se verificou no exercício pretérito.

A reforçar a situação de equilíbrio do Executivo, a posição financeira apresentou, ao final do exercício, superávit da ordem de R\$ 904.397,60, evidenciando melhora de 316,87% em relação ao exercício anterior, igualmente superavitário no valor de R\$ 216.947,27.

Quanto ao endividamento, a Prefeitura possuía liquidez frente aos seus compromissos de curto prazo e o de longo prazo indicou pequena variação em relação ao exercício anterior (2,35%).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Mostraram-se favoráveis os resultados econômico⁴ e patrimonial⁵, indicadores que denotam a linha traçada pela Administração na busca do pretendido equilíbrio financeiro.

No que concerne às alterações orçamentárias (26,61%) em patamar superior àquele estabelecido pela jurisprudência do Tribunal (índice equivalente à inflação do período), com a devida vênia da manifestação do douto MPC, meu entendimento segue a mesma linha da conclusão da Assessoria Técnica Econômica.

Isso porque, como se constatou, as alterações do orçamento ocorridas no período em exame não macularam os demonstrativos, cabendo advertências para que a Origem promova o adequado planejamento orçamentário e atente para a necessidade de lei específica ou previsão limitada na LDO, devendo também observar os Comunicados SDG nº 29/10⁶ e nº 18/15⁷.

No mesmo sentido, cabe recomendação para que o Executivo Municipal, quando da edição de créditos adicionais, seja nas espécies suplementar, especial ou extraordinário, identifique fidedignamente a fonte de recursos para suportar as despesas deles

⁴ Positivo em R\$ 2.441.940,18

⁵ Positivo em R\$ 19.327.831,86

⁶ Publicado no DOE em 19/08/2010.

⁷ Publicado no DOE em 29/04/2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

decorrentes, objetivando não mais incorrer na impropriedade de indicar excesso de arrecadação quando esse não for verificado.

Houve o regular recolhimento dos encargos sociais e o atendimento ao teto da despesa de pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal⁸; todavia, o Executivo ultrapassou o limite prudencial de 95% (51,30% da RCL) estabelecido no artigo 22, parágrafo único, do mesmo diploma normativo⁹ e, mesmo sendo alertado 03 vezes pela Fiscalização, foram verificadas admissões, bem como o pagamento de horas extras, descumprindo as vedações contidas nos incisos IV e V do referido dispositivo legal¹⁰.

No tocante às admissões¹¹, contudo, acolho as justificativas de que 13 delas se amoldaram à exceção estabelecida

⁸ A despesa de Pessoal em 2015 foi equivalente de 53,12% da Receita Corrente Líquida (RCL), respeitando o teto de 54% definido na LRF.

⁹ Artigo 22, parágrafo único – Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

- I- concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II- criação de cargo, emprego ou função;
- III- alteração de estrutura de carreira que implique aumento da despesa;
- IV- provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V- contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

¹⁰ Vide nota de rodapé 4.

¹¹

Natureza	1º Quadr.	2º Quadr.	3º Quadr.	Total
Efetivo	17	27	34	78
Temporário	107	19	11	137



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

no inciso IV, do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal; 2 (duas) em decorrência de falecimentos e 11 (onze) de aposentadorias.

Quanto às demais, as alegações foram no sentido de que as contratações objetivaram suprir áreas essenciais como saúde e educação, informação confirmada nos documentos juntados às fls. 165/169, situação que me permite relevar a impropriedade, sem prejuízo de recomendação para que o Chefe do Executivo reavalie a efetiva necessidade, especialmente das contratações temporárias.

No que tange ao pagamento de horas extras, registro que não constou dos autos impugnações sobre a falta de comprovação da sua realização, de motivação ou de qualquer outra impropriedade que não seja a realização do trabalho suplementar durante o período em que o gasto total excedeu ao limite de alerta da LRF (95% = 51,30%).

Sobre o assunto, a municipalidade alegou que os setores autorizados a executarem o trabalho extraordinário relacionaram-se às Secretarias de Serviços Urbanos e de Saúde, em especial os servidores ocupantes dos cargos de coletores de lixo domiciliar, enfermeiros e motoristas de ambulância, atividades que na sua essência caracterizam urgência e relevância.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Por esse motivo, informou que a opção menos prejudicial à população foi manter a execução dos serviços essenciais periodicamente, evitando problemas para a sociedade e com o Ministério Público Estadual.

De minha parte, apesar da vedação prevista na Lei Fiscal, entendo que a situação delineada pela defesa me permite excepcionalmente relevar as impropriedades verificadas, sem prejuízo, contudo, do encaminhamento de advertências ao Responsável para que observe com maior rigor às disposições relativas à despesa de pessoal contidas na LRF, bem como promova a redução gradativa de tais gastos, a fim de que o índice de pessoal seja reconduzido a níveis que não demandem a emissão de alertas.

De mais a mais, os gastos com pessoal representaram 53,12% da Receita Corrente Líquida, portanto aquém do limite máximo fixado no artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, embora acima do limite prudencial fixado no parágrafo único, do artigo 22 da mesma Lei.

Relativamente aos Gastos com Combustíveis, a Fiscalização apontou que o Município não possui controle que permita análise pormenorizada da despesa, uma vez que não há registro da quilometragem individualizada dos veículos. Acrescentou que a média de gasto anual do Município por veículo ficou 26,20% acima da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

apurada nos demais municípios paulistas, demonstrando a real necessidade do efetivo controle desses gastos.

A Prefeitura, por sua vez, se defendeu informando que está tomando providências para contratar empresa apta ao desenvolvimento de *software* de controle de gastos com combustível de modo que todas as informações estejam disponíveis, sem contudo deixar tal necessidade à míngua de solução nesse ínterim, já que outros meios estão sendo adotados visando ao efetivo controle e adequação da sua conduta às Determinações do Tribunal.

Rechaçou que a falta de detalhamento do controle das supracitadas despesas não implica gastos excessivos, registrando que nos relatórios e pareceres das contas dos exercícios de 2013¹² e 2014¹³ não houve impugnações dessa natureza.

Acolho as justificativas do Responsável, visto que restou descaracterizada a reincidência da impropriedade pela defesa, já que devidamente comprovado que não ocorreram impugnações pela Fiscalização nos dois exercícios imediatamente anteriores ao ora analisado.

¹² TC-1946/026/13 - B.5.3.1 GASTO COM COMBUSTÍVEL - se mostrou compatível com o número de veículos da Prefeitura, que possui um total de 109 veículos e demais máquinas motorizadas, sendo que a despesa total com combustíveis em 2013 foi de R\$ 1.253.985,53 (fls. 175/176 do Anexo I), representando um gasto médio anual de R\$ 11.504,45 por veículo e um gasto médio mensal de R\$ 958,70 por veículo.

¹³ TC-419/026/14 - B.5.3.1. GASTO COM COMBUSTÍVEL - mostrou-se compatível com o número de veículos da Prefeitura.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

De toda forma, o indicativo do IEGM de gastos acima da média deve ser utilizado como balizador para correção de procedimentos por parte do Órgão, especialmente a implantação imediata do controle individualizado por veículo, abastecimento, quilometragem diária percorrida, usuário, valores, enfim todos os parâmetros necessários para o efetivo controle dos gastos. Tais medidas anunciadas pela origem devem ser verificadas oportunamente pela Fiscalização.

Prosseguindo, deixo de acolher a proposta de notificação do Responsável pontuada pela Secretaria-Diretoria Geral, para apresentação de esclarecimentos quanto às pretensas impropriedades destacadas no item D.3.1 – Quadro de Pessoal, especialmente frente à falta de atribuições para cargos em comissão e ao descumprimento de recomendações exaradas pelo Tribunal.

Registro, em preliminar, que as impropriedades supramencionadas não foram objeto de apontamento pela Fiscalização no exercício *sub examine*, bem como não se mostraram procedentes após detida análise das narrativas constantes dos autos e das r. Decisões adotadas desde o exercício de 2009.

É fato que constaram recomendações nas contas de 2009, 2011, 2012 e 2013, sendo que somente as contas de 2012



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

receberam Parecer Desfavorável do Tribunal; no entanto, no exercício de 2014 a situação foi regularizada.

Sublinho que a Prefeitura Municipal promoveu a devida readequação do Quadro de Pessoal editando as Leis Complementares nºs. 120/2009, 184/2013 e 198/2014, as quais regularizaram definitivamente a questão relativa à falta de atribuições dos comissionados a partir do exercício de 2014 que obteve, inclusive, parecer Favorável sem recomendações sobre o assunto, fato que por si só já descaracteriza a reincidência alegada pela Secretaria-Diretoria Geral.

A comprovar a regularização, procedi à análise da quantidade de cargos ocupados desde o exercício de 2009 e pude constatar sensível diminuição dos comissionados nos exercícios de 2014 e 2015, passando de 141 em 2013, para 43 e 41 nos exercícios seguintes¹⁴, respectivamente.

14

Posição dos cargos ocupados da Prefeitura de Colina							
Exercícios	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Efetivos	690	697	730	769	777	790	833
Comissão	101	116	134	135	141	43	41
Total	791	813	864	904	918	833	874



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Quanto à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2237028-28.2016.8.26.0000, proposta pelo d. Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo em relação às Leis Complementares Municipais nºs. 196 e 198, ambas de 22 de julho de 2014, observo que o processo foi extinto, sem julgamento do mérito, por carência superveniente do interesse de agir (artigo 485, inciso, VI c.c o artigo 493, ambos do Novo Código de Processo Civil), documentos juntados pela Secretaria-Diretoria Geral às fls. 260/269.

De toda forma, recomendo que a Fiscalização verifique oportunamente os desdobramentos e/ou efeitos da Ação Judicial supramencionada e da Recomendação Administrativa nº. 01/2014, juntada às fls. 264/267, identificando eventuais medidas corretivas e reflexos diretos nas contas do Executivo Municipal.

Por fim, deixo de emitir juízo de valor sobre a quantidade total de funcionários (874) da Prefeitura, em relação ao porte do Município (18.000 habitantes), visto que ausentes critérios objetivos de comparação.

Quanto aos demais apontamentos constantes da conclusão do Relatório da Fiscalização, a defesa apresentou explicações ou informou a adoção de medidas para a correção das irregularidades citadas em alguns itens, as quais deverão ser verificadas na próxima inspeção *in loco*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Em face de todo o exposto e acolhendo as manifestações de ATJ e de sua Chefia, **voto pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura Municipal de Colina, relativas ao exercício de 2015, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.**

Oficie-se, recomendando ao atual Administrador o que segue: envie esforços para edição e implementação definitiva do Plano de Saneamento Básico; estabeleça nas peças de planejamento ações governamentais com indicadores e metas físicas que permitam a exata compreensão das realizações pretendidas pelo governo; limite a abertura de créditos suplementares previstas na LOA a percentual compatível com a inflação projetada para o período; regularize o desacerto contábil ocorrido na conta Dívida Ativa e Alienação de Ativos; regularize as deficiências na infraestrutura de algumas Unidades de Ensino; atenda toda a demanda de vagas na Rede Municipal de Educação; providencie o AVCB – auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros nas Unidades Básicas de Saúde; detalhe os ativos da iluminação pública para a necessária incorporação patrimonial; utilize corretamente as tabelas auxiliares do Sistema Audesp, informando adequadamente a modalidade licitatória no empenhamento das suas despesas; realize o tratamento de resíduos; divulgue todas as informações necessárias ao cumprimento das Leis



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

nºs. 12.527/11 e 101/00, no endereço eletrônico da Prefeitura; e, por fim, cumpra as Instruções e atenda às recomendações emitidas por este Tribunal.

Por fim, recomendo que a Administração estabeleça e mantenha rigoroso controle dos gastos com combustíveis, individualizados por veículo, de modo que diminuam eventuais excessos.

RENATO MARTINS COSTA
CONSELHEIRO