



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 28/10/2014 – ITEM 106

TC-001904/026/12

Prefeitura Municipal: Ilhabela.

Exercício: 2012.

Prefeito: Antonio Luiz Colucci.

Períodos: (01-01-12 a 25-10-12) e (15-11-12 a 31-12-12).

Substituto Legal: Vice-Prefeito - Oswaldo Nullo Gallo.

Período: (26-10-12 a 14-11-12)

Advogados: Sidney Saraiva Apocalypse, Marcela Rodrigues Espino e outros.

Acompanham: TC-001904/126/12 e Expedientes: TC-006003/026/13 e TC-020759/026/14.

Procurador de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-7 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-7 - DSF-II.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da Prefeitura Municipal de Ilhabela, relativas ao exercício de 2012.

A Unidade Regional de São José dos Campos – UR-7, responsável pelo exame “in loco”, elaborou o relatório de fis. 35/106 apontando o que se segue:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – não edição dos Planos Municipais de Saneamento Básico, de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI DA TRANSPARÊNCIA

FISCAL – atendimento parcial ao art. 8º, § 1º, da Lei Federal nº 12.527/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

CONTROLE INTERNO – servidor comissionado fez parte da Comissão; ineficácia quando aos relatórios periódicos.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - déficit orçamentário de 4,44%, devidamente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior; abertura de créditos adicionais, em percentual acima do permitido pela própria LOA; somatório correspondente a 46,55% da despesa prevista final em abertura de créditos adicionais, transferência/remanejamento/transposição, indicando insuficiente planejamento orçamentário.

DÍVIDA ATIVA - descompasso entre valores de inscrição e de recebimento.

ROYALTIES – aplicação de R\$ 2.719.152,31 sem especificação das despesas correspondentes; lançamentos diversos, totalizando R\$ 20.787.647,38 intitulados genericamente como *Subvenções* a débito da conta de Royalties sem maiores referências.

ENSINO – emprego no ensino global representou 39,9%, após a glosa dos restos a pagar não quitados até 31.01.2013 e de despesas não amparadas pelo artigo 70 da LDB; houve emprego da totalidade dos recursos recebidos do FUNDEB, sendo 98,7% em 2012 e 1,3% no 1º trimestre de 2013; 79,41% foram gastos com o magistério.

SAÚDE – dispêndios representaram 46,2% das receitas de impostos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRECATÓRIOS – inexistiam dívidas judiciais a serem pagas no exercício, sendo que os requisitórios de baixa monta foram liquidados.

TESOURARIA - identificadas diferenças em conciliações bancárias.

LICITAÇÕES - inadequações quanto à classificação de modalidade enviadas ao Sistema Audep; falhas de instrução.

CONTRATOS EXAMINADOS "IN LOCO" - recorrência na falha relativa à formalização de Termos Aditivos para execução de obras públicas; inobservância de cláusulas contratuais referentes à exigência de garantia; lapsos temporais entre o término da vigência contratual e a formalização de aditivos; relevantes atrasos em entregas de objetos contratuais.

EXECUÇÃO CONTRATUAL - não condizente com os pagamentos e as medições realizadas.

ABASTECIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA E COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO - falta de amparo contratual no tocante ao abastecimento de água.

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP - inadequações entre os dados da Origem e os informados no Sistema Audep.

PESSOAL – gastos corresponderam a 34,14% da Receita Corrente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Líquida; nomeação de servidores comissionados sem que haja identificação de características de direção, chefia e assessoramento; falta de disciplinamento em lei de atribuições de cargos comissionados; descumprimento do acordado em Termo de Ajustamento de Conduta firmado junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo; não participação de alguns dos membros da comissão de licitações nos procedimentos licitatórios.

LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL - atendimento parcial de recomendação e entrega intempestiva de documentos por meio do Sistema AUDESP.

ARTIGO 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – atendido.

SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS – pagamento regulares.

TRANSFERÊNCIAS À CÂMARA DOS VEREADORES – 6,17% da receita tributária ampliada do exercício anterior.

DESPESAS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL – não atendimento ao artigo 73, incisos VI, letra "b", e VII da Lei Eleitoral.

Acompanham os presentes autos, o Acessório 1 (TC-1904/126/12) e os expedientes TCs-6003/026/13 e 20759/026/14.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

No TC-6003/026/13, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo encaminhou cópia de requerimento efetuado pelo Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental – PROAM indicando eventuais irregularidades em obras do município de Ilhabela.

A Fiscalização, analisando a matéria apenas nos aspectos de competência desta Corte, não verificou desacertos em relação às licitações e aos contratos acima mencionados.

O TC-20759/026/14 foi encaminhado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, informando a propositura de Ação Civil Pública contra o Prefeito Antonio Luiz Colucci e o Município de Ilhabela, objetivando regularizar a forma de provimento de cargos do Executivo local, principalmente quanto aos em comissão (IC nº 48/10).

O Ministério Público de Contas, com fundamento no artigo 194 do Regimento Interno desta Corte, opinou pela intimação do órgão jurisdicionado a respeito das conclusões dos trabalhos da fiscalização.

Após regular notificação, houve apresentação de defesa de fls. 120/142, acompanhada de documentação.

Analisando a parte econômica, ATJ apontou que a abertura de créditos adicionais e a realização de transferência,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

remanejamento e/ou transposição de dotação orçamentária, correspondeu a 45,55% da despesa prevista final.

Indicou que o superávit financeiro diminuiu de R\$ 13 milhões para R\$ 6 milhões e o resultado positivo elevou a situação patrimonial.

Anotou que o saldo da dívida de curto prazo aumentou, porém a Prefeitura possuía liquidez frente aos compromissos dessa natureza, observando que a dívida consolidada ajustada diminuiu em 65,35%.

Diante desse quadro, posicionou-se pela aprovação do examinado, porém com recomendação em relação à abertura de créditos adicionais.

Sob o aspecto jurídico, indicou que os recursos de royalties não foram aplicados conforme legislação de regência, sendo que parte não contém especificações que permitam conclusão acerca da natureza dos gastos e parte dos lançamentos foram efetuados a título de subvenção.

Notou que o exposto pela defesa, no sentido de que as subvenções foram destinadas à Santa Casa de Misericórdia de Ilhabela, Associação Centro de Triagem, SOS Trabalho entre outros,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

veio desacompanhado de documentação ou esclarecimentos capazes de afastar a desconformidade com a legislação de regência.

Registrou, ainda, que houve infringência à Lei Eleitoral, visto que os gastos com publicidade do exercício ultrapassaram a média dos últimos três anos. Sugeriu que tal situação fosse comunicada ao Ministério Público Estadual.

Assinalou que as demais impugnações deveriam ser objeto de recomendação.

Concluiu, com o aval de sua Chefia, pela emissão de parecer desfavorável, especialmente em razão da indevida utilização dos recursos dos royalties.

O douto Ministério Público acolheu essa manifestação, expondo que também comprometiam o examinado a violação aos incisos II e V, do artigo 37 da Carta Federal, diante o desvirtuamento, em favor dos cargos em comissão, dos conceitos de direção, chefia e assessoramento.

SDG, por sua vez, analisando a parte dos royalties observou que recursos recebidos pela Prefeitura a esse título são específicos e excedentes a 5%, conforme fixado pela Lei Federal 9478/97, diferindo daqueles fixados pela Lei Federal 7990/89, cuja aplicação está vinculada ao Decreto Federal 1/91, que determina que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

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

Frisou que a Lei 9478/97 retirou os efeitos do artigo 24 do Decreto 1/91, permitindo que os excedentes a 5% não se submetessem a nenhuma vinculação, não havendo restrições.

Expôs que, quando da análise das contas de 2009, TC-545/026/09, esse entendimento foi aceito.

Ademais, citou trecho do voto relativo às contas de 2010, TC-2843/026/10, que contou com idêntica situação.

Assim, diante da ausência de restrições para o emprego dos recursos recebidos dos royalties excedentes a 5%, opinou pela relevação da matéria.

Em relação às despesas com publicidade, frente às disposições da Lei Eleitoral, que aumentaram em 60% a média dos três últimos exercícios, considerou que as justificativas apresentadas pelo responsável no sentido de que eram decorrentes de publicidade de atos oficiais, obrigatória em todos os exercícios, não poderiam ser aceitas porque não amparadas em provas, observando que a partir de julho tais despesas elevaram-se em aproximados R\$ 250 mil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Registrrou infringência ao artigo 73, VI, "b", da Lei 9504/97, diante do quadro de fl. 103, que indicou despesas com shows pirotécnicos para o *Reveillon*, banners de saudação para Deputado Estadual do Partido Verde, pertencente à coligação do partido do Prefeito, mutirão de serviços gratuitos para a população, entendendo serem "atitudes favoráveis que causaram à população aquela sutil percepção acerca da Administração".

De outro lado, indicou que em três anos da legislatura do responsável houve déficit na execução orçamentária, 2009 - 2,52%; 2010 - 1,31% e 2012 -4,4%, sendo respaldados pelo lastro financeiro deixado pela administração anterior, em decorrência dos resultados superavitários obtidos durante toda a sua gestão.

Registrrou, ainda, que em 2012 houve expressivo crescimento da Receita Corrente Líquida, entendendo que a Administração não acompanhou devidamente a gestão fiscal, por não utilizar as ferramentas previstas nos artigos 9º e 13 da Lei Fiscal.

Anotou, ademais, fragilidade do planejamento orçamentário, uma vez que houve alterações correspondentes a 47%, superando os 20% previstos na LOA.

Considerou, outrossim, que também comprometiam as presentes contas: inconsistências na tesouraria,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

uma vez que o boletim das contas bancárias demonstrava disponibilidade financeira diversa daquela constante no Balanço Financeiro; ausência dos Planos de Saneamento Básico, de Mobilidade Urbana e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, bem como deficiência no controle interno.

Assim, concluiu pela emissão de parecer desfavorável.

É o relatório.

c



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

As contas do **Município de Ilhabela**, relativas ao **exercício de 2012**, apresentaram os seguintes resultados:

Execução Orçamentária: Déficit de 4,44% - R\$ 6.384.840,74

Aplicação ensino: 39,9% **Magistério:** 79,41% **FUNDEB:** 100%¹

Despesas com pessoal e reflexos: 34,14% **Aplicação na saúde:** 46,2% **Remuneração dos Agentes Políticos:** em ordem.

A Prefeitura atendeu às disposições legais e constitucionais em relação às aplicações no ensino, saúde e pessoal.

Quanto aos precatórios, inexistiam dívidas em relação ao exercício, sendo pagos os requisitórios de baixa monta.

Em relação aos royalties, a Fiscalização analisou os repasses e sua aplicação, acompanhando o entendimento expresso nas contas de 2009 a 2011, diferenciando o montante dos royalties que representam até 5% da produção (artigo 48 da Lei 9748/97), no qual o emprego, por conta do artigo 24 do Decreto 1/91, é vinculado, daqueles excedentes a 5%, para os quais não há restrição em sua utilização, visto que o legislador silenciou quanto à sua aplicação .

¹ 98,7% em 2012 e 1,3% no 1º trimestre de 2013



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Nesse aspecto, a Fiscalização constatou que o emprego da parcela vinculada foi devidamente realizado. No mais, registrou algumas restrições em relação a lançamentos em que a descrição não permitiu verificar a sua destinação com clareza, bem como registrou diversas escriturações lançadas a título de subvenção, sem especificação.

A defesa apresentou várias ordens de pagamento indicando a finalidade dos dispêndios, bem como informou que as subvenções foram destinadas à Santa Casa de Misericórdia de Ilhabela, Associação Centro de Triagem, SOS Trabalho entre outros, instituições com serviços relevantes à coletividade.

Assim, diante do acrescido tenho que as falhas possam ser relevadas, cabendo, porém, recomendação para que as despesas sejam bem especificadas, a fim de permitir melhor controle.

Em relação ao pessoal, a fiscalização apontou que das 56 nomeações de cargos em comissão realizadas no exercício, 49 favoreceram cargos que não continham atribuições de chefia, direção e assessoramento. Além disso, outros servidores já se encontravam nomeados em cargos com a mesma incorreção, registrando-se que alguns não possuíam suas atribuições discriminadas em lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Em 12.07.12, a Prefeitura Municipal de Ilhabela firmou Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Estado de São Paulo, homologado pelo E. Conselho Superior em 13.11.2012, sendo que a primeira etapa, elaboração de planilha², deveria ser realizada em 30 dias.

Todavia, consoante expediente encaminhado pelo d. MP (TC-1517/007/14) e o verificado pela Fiscalização, passado mais de um ano a Municipalidade e o Sr. Prefeito não cumpriram as obrigações assumidas, sendo que, diante desse comportamento e da insistência do Administrador em manter a situação impugnada, o Ministério Público ajuizou Ação de improbidade administrativa, bem como a Procuradoria Geral de Justiça ajuizou a ADI nº MP 62.548/14.

Diante do exposto, verifica-se comportamento negligente do Administrador, pois, apesar de ter conhecimento da gravidade da falha, não adotou medidas para corrigi-la.

O déficit orçamentário foi amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior, observando-se que, apesar dos déficits registrados em 2009 e 2010, em 2011 houve superávit de 5,75%.

² Com a relação de todos os cargos de provimento em comissão que pretende manter no município, indicando o nome do cargo, o nome do atual ocupante, as funções exercidas por seu ocupante e os fundamentos jurídicos capazes de adequar tais funções ao dispositivo constitucional (art. 37, inciso V, da Carta Federal) .



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Verificou-se, ademais, aumento do resultado econômico e patrimonial e investimento da ordem de 23,1% da Receita Corrente Líquida, registrando-se que a situação financeira continuou positiva, apesar de ter diminuído em relação a 2011.

Consoante quadro de fl. 101 houve observância ao disposto no artigo 42 da Lei Responsabilidade Fiscal, sendo que no mês de dezembro as despesas empenhadas não superaram o duodécimo dos gastos previstos no orçamento.

Quanto à abertura de créditos adicionais e remanejamentos equivalentes a 46,55% da despesa prevista final, observo que 33,41%³ tiveram amparo na LOA e 13,13% em leis específicas. Apesar das peculiaridades do município, que não tem como prever com segurança os royalties, pelos vários fatores que envolvem os preços do barril do petróleo, as alterações, ainda assim, foram representativas indicando precário planejamento orçamentário.

Assim, em razão da necessidade de corrigir-se a situação, acompanho o entendimento de ATJ e proponho recomendação, observando que a reincidência poderá prejudicar as contas futuras.

³ Com a inclusão dos autorizados pela Lei 989/2012, ou seja o Decreto nº 3259/2012



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Em relação aos gastos com publicidade, registrou-se infringência ao inciso VI, letra "b", do artigo 73 da Lei Eleitoral, por ter realizado despesas no montante de R\$ 37.092,80, nos três meses que antecederam o pleito. Todavia, da relação constante de fl. 103⁴ tenho que apenas a referente à confecção de faixas contendo saudação ao Secretário do Estado do partido do Prefeito (R\$ 189,00) é procedente. Todavia, por ser única poderá ser relevada.

Em relação à infringência ao inciso VII, do artigo 73 da Lei Eleitoral, ou seja, gastos com publicidade superiores à média dos últimos três anos, no montante de R\$ 252.449,86, tenho que as justificativas, desprovidas de prova, não elidem a falha, sendo, também, causa que macula o examinado.

Houve cumprimento do disposto no artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Respeitadamente às demais lacunas levantadas, que não possuem gravidade para prejudicar o examinado, a defesa informou a adoção de providências⁵ que deverão ser verificadas pela

⁴ devem ser excluídos os gastos com show pirotécnico, que não são despesas com publicidade e realizados em dezembro; aquelas referentes à divulgação de campanhas realizadas em maio/junho de 2012, apesar de terem sido empenhados em julho; realizadas fora do período vedado; publicações de editais; assinatura de jornal; semana do idoso.

⁵ Envolvendo: Plano de Saneamento Básico; Lei de Acesso à Informação e Lei da Transparência Fiscal; Controle Interno; Dívida Ativa;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Fiscalização no próximo roteiro de inspeção. Necessárias recomendações.

Nessas condições, diante do apontado pela Fiscalização no item D.3.1 – Quadro de Pessoal e a infringência ao inciso VII, do artigo 73 da Lei Eleitoral, **VOTO** pela emissão de **parecer desfavorável** às contas da **Prefeitura Municipal de Ilhabela**, relativas ao **exercício de 2012**, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal, consignando a licitude no pagamento dos agentes políticos.

Recomende-se ao atual Prefeito para que adote providências no sentido de regularizar a situação apontada no relatório da fiscalização, fls. 35/106, nos seguintes itens: Planejamento das Políticas Públicas (Plano de Mobilidade Urbana); Controle Interno; Resultado da Execução Orçamentária (abertura de créditos adicionais e remanejamentos, atentando ao Comunicado SDG 29/10); Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades (itens C.1 e C.1.1); Contratos Examinados *in loco* (C.2.2); Execução Contratual (além do exposto pela Fiscalização deverá atentar, com rigor, à devida adequação do objeto contratado aos objetivos sociais estabelecidos no contrato social da empresa participante/contratada); Royalties (especifique de forma clara todos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

dispêndios utilizados com esses recursos); Tesouraria (conciliações bancárias).

A Administração deverá adotar medidas para que as incorreções verificadas nos contratos 75/2012 e 102/11 sejam regularizadas.

Arquivem-se os expedientes que acompanharam as presentes contas, uma vez que os assuntos neles contidos foram sopesados no exame do processo.

Encaminhe-se cópia do expediente TC-1517/007/14 ao eminente Conselheiro Antonio Roque Citadini, Relator do TC-1972/026/13, que cuida das contas da Prefeitura de Ilhabela de 2013.

Igualmente, deverá ser enviada cópia do presente voto ao ilustre subscritor do TC-20759/026/14.

RENATO MARTINS COSTA
CONSELHEIRO