PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 04/11/14

132 TC-002025/026/12
Prefeitura Municipal: Ubatuba.
Exercício: 2012.
Prefeito(s): Eduardo de Souza César.
Advogado(s): Cícero José de Jesus Assunção, Adriana Albertino Rodrigues e outros.
Acompanha(m): TC-002025/126/12 e Expediente(s): TC-030671/026/12, TC-000688/014/13, TC-007126/026/13, TC-000446/014/13, TC-001151/007/13 e TC-031707/026/14.
Procurador(es) de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.
Fiscalizada por: UR-14 - DSF-II.
Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, contas anuais atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE UBATUBA.

1.2. O laudo de fls.71/117, elaborado pela Unidade Regional de GUARATINGUETA – UR-14 consignou, em conclusão aos seus trabalhos, as seguintes ocorrências:

– Item A.1- PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – Não edição dos Planos de Saneamento Básico, de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana;

- Item A.3- ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA – Não regulamentação do sistema de controle interno; não designado responsável pelo controle interno; **A.3** – não apresentados relatórios periódicos pelo controle interno;

- Item B.1.1- ANÁLISE DOS RESULTADOS- Abertura de créditos suplementares em percentual elevado (38,91%), demonstrando, assim, a fragilidade do planejamento administrativo e acompanhamento da execução orçamentária; déficit de 2,57% no resultado da execução orçamentária;

- Item B.1.5 FISCALIZAÇÃO DE RECEITAS – Não adoção de providências

para a cobrança do ISSQN quanto à atividade dos cartórios; edição de legislação municipal concedendo isenções fiscais, sem observância aos dispositivos da LRF; ausência de revisão da planta genérica de valores;

Item B.1.6 DÍVIDA ATIVA - O montante de R$ 599.316,37, inscrito em dívida ativa, foi prescrito em 2012, face à inércia da administração municipal; aumento de 13,22% no estoque da dívida ativa;

Item B.2.2 DESPESA DE PESSOAL – Ausência de fidedignidade das informações prestadas ao Sistema Audesp;

Item B.3.1 ENSINO – Classificação inadequada de Restos a Pagar relacionados ao ensino; não liquidado o valor total inscrito em *Restos a Pagar da Educação (*Recursos Próprios e FUNDEB-40%) até 31/01/13, levando à glosa na aplicação; Restos a Pagar não liquidados sem lastro financeiro, levando à glosa na aplicação;

Item B.3.3 DEMAIS RECURSOS VINCULADOS – Pagamento de tarifas bancárias com recursos das multas de trânsito;

Item B.5.2 OUTRAS DESPESAS SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS – Não apresentação da declaração de bens pelo ordenador de despesa, ao término do mandato;

Item B.5.3.1 DEMAIS DESPEAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE – Ausência de controles dos abastecimentos dos veículos da frota municipal;

Item B.5.3.2 ADIANTAMENTOS – Ausência de comprovação de finalidade pública na realização de viagens; gastos elevados despendidos com refeições em viagens; compra de passagens de ônibus intermunicipais para a população carente, mediante adiantamento;

Item B.6 TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS – **Tesouraria**: Divergências entre os valores escriturados na contabilidade e os informados no Sistema AUDESP; disponibilidades de caixa não depositadas em bancos oficiais;
Almoxarifado: a) Problemas no funcionamento do sistema de controle do almoxarifado; b) Divergências encontradas durante a realização de contagem física;
Patrimônio: a) Inventário de bens não apresenta informações suficientes para a individualização dos bens; b) Inexistência de placas de identificação, com o número de patrimônio, impossibilitando a realização de teste físico;

Item C.1 FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEGIXIBILIDADES – Ausência de fidedignidade das informações prestadas ao Sistema Audesp; cláusulas restritivas no Pregão Presencial n.º 30/12, cujo objeto consistia na aquisição parcelada de combustíveis; aquisição de suprimentos de informática através do Pregão Presencial n.º 87/12, com valores superiores aos praticados no mercado; aquisição de livros didáticos através do Pregão Presencial n.º 08/12, com a expressa indicação dos títulos e dos autores, inviabilizando a possibilidade de concorrência entre possíveis interessados; irregularidades na contratação de empresa para fornecimento de Sistema de Gestão Municipal, efetuada pelo Pregão n.º 83/12; contratação de empresa visando à realização de concurso público, por dispensa de licitação, sem o devido planejamento, ocasionando rescisão contratual e prejuízo ao erário;

Item C.2.3 EXECUÇÃO CONTRATUAL – Prosseguimento na realização da obra de reforma da unidade básica de saúde de Maranduba estando o contrato vencido, sem a formalização de aditivo;

Item C.2.4.2 EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO E COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS – Delegação das competências de fiscalização e regulação, inclusive tarifária, dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em dissonância com a lei que rege a matéria (Lei Federal nº. 11.445/2007);

Item D.2 FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP - Divergências entre os dados armazenados na Origem e aqueles apurados com base nos balancetes informados ao Sistema AUDESP;

Item D.3.1 PESSOAL – Inexistência, no ordenamento jurídico municipal, de atribuições e requisitos necessários para o preenchimento dos cargos em comissão; horas extras em quantidades que afrontam ao princípio da razoabilidade e ao ordenamento jurídico municipal;

Item D.5. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – Desatendimento às Instruções e recomendações deste Tribunal;

Item E.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – Classificação incorreta das despesas decorrentes dos contratos de terceirização no Sistema Audesp; distribuição gratuita de valores e edição de leis criando benefícios fiscais;

Item F.1 ACESSÓRIO - Foi realizada fiscalização concomitante no exercício em análise, sendo a matéria tratada nos autos do Acessório 1 (TC-2025/126/12).

1.3. Notificada, nos termos do despacho de fls. 121, publicado no DOE de 28/11/2013, a autoridade responsável, exerceu o contraditório, nos termos de fls. 137/226, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de Fiscalização.

1.4. A Assessoria Técnica entendeu que, sob os aspectos econômico-financeiros, as contas não revelaram desequilíbrio, visto que o déficit orçamentário de 2,57% foi amparado pelo superávit do exercício anterior, e o resultado econômico positivo elevou a situação patrimonial em 17,78%.

Quanto à abertura de créditos adicionais e às transferências, remanejamentos e transposições de dotações, correspondentes a 38,91% da despesa final, propôs recomendação, mencionando, como exemplo, o Parecer exarado no TC-1367/026/11, que tratou das contas anuais da Prefeitura Municipal de Pedregulho, relativas ao exercício de 2010, em que constatada a abertura a abertura de créditos adicionais equivalentes a 43,79%.

Nesses termos, posicionou-se pela emissão de **parecer favorável** às contas em exame.

1.5. No que diz respeito às áreas estratégicas, a Assessoria especializada consignou que a Origem destinou 25,47% dos impostos arrecadados para a manutenção e desenvolvimento de Ensino, atendendo ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal; aplicou 70,60% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, alcançando os 100% de utilização dos recursos recebidos do Fundo. As despesas com pessoal representaram 39,53% da Receita Corrente Líquida, dentro, portanto, do limite estabelecido pela LRF. Foram cumpridas as disposições do § 1º, artigo 77, do ADCT, com a destinação de 23,50% da receita nas ações e serviços de saúde.

Entendeu, ainda, que as justificativas da Origem afastaram a ocorrência relacionada aos gastos com publicidade.

Assim, e sem prejuízo das recomendações cabíveis, opinou igualmente pela emissão de **parecer favorável**.

1.6. A Chefia da ATJ não divergiu das demais manifestações (fls. 425/429).

1.7. Já o **Ministério Público de Contas** pronunciou-se pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável**, diante da ineficiência na recuperação de créditos inscritos na dívida ativa (reincidência), e do desvio de finalidade na utilização das receitas advindas da cobrança de multas de trânsito, em ofensa ao artigo 320 da Lei Federal 9.503/97.

Propôs recomendação à Origem para que providencie a transferência das disponibilidades de caixa mantidas atualmente em Bancos privados para instituições financeiras oficiais, bem como:

- Institua o Plano Municipal de Saneamento Básico;
- Institua o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- Edite o Plano de Mobilidade Urbana;
- Adote providências concretas para o efetivo funcionamento do controle interno;
- Realize a cobrança do ISSQN sobre as atividades dos Cartórios;
- Atualize a planta genérica de valores e mantenha atualizados os cadastros de contribuintes;
- Aprimore o sistema de cobrança da dívida ativa, atentando ao disposto nos artigos 13 e 58 da LRF, e, ainda, ao Comunicado SDG 23/2013;
- Adote mecanismo para controle e individualização, por veículo, dos gastos com combustível;
- Compatibilize as despesas sujeitas ao regime de adiantamento ao art. 68 da Lei Federal nº 4.320/64 e ao Comunicado SDG 19/2010;
- Alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e evidenciação contábil;
- Adote providências quanto à revisão do quadro de pessoal, especialmente no que toca aos cargos em comissão;
- Averigue a real necessidade de realização de elevado número de horas extras pelos servidores, evitando que a excepcionalidade vire rotina;
- Encaminhe a este Tribunal os documentos exigidos pelo Sistema AUDESP nos prazos fixados nas Instruções nº 02/2008;
- Atenda às recomendações do Tribunal, sob pena de ter, em caso de reincidência, suas contas rejeitadas.

Pugnou pela formação de apartados para análise das seguintes matérias:

- Edição de legislação municipal prevendo isenções fiscais, sem que fossem cumpridas as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- despesas em regime de adiantamento com ausência de transparência na comprovação da finalidade pública do gasto, elevado gasto com refeições em viagens, e compra de passagens para carentes;
- Aquisição de suprimentos de informática por meio do Pregão Presencial nº 87/12, com valores supostamente superiores aos praticados no mercado;
- Contratação direta, por dispensa de licitação, da Fundação para o Vestibular da Universidade Estadual Paulista – VUNESP, para realização de concurso público, no valor de R$ 420.000,00 com posterior rescisão contratual e prejuízo com ressarcimentos à contratada;
- Realização de horas extras em quantidade excessiva.

1.8. A **Secretaria-Diretoria Geral** concluiu também pela emissão de **parecer desfavorável**, tendo em vista a reincidência de graves falhas observadas nos exercícios de 2009 e 2010, embora houvesse tempo suficiente para correção.

Destacou o déficit de 2,57%, equivalente a R$ 5.012.498,72, com amparo financeiro do exercício anterior e margem financeira para que outro fosse o resultado, já que a Receita Corrente Líquida passou de R$ 197 milhões, em 2011, para R$ 229 milhões, em 2012, um acréscimo de R$ 32 milhões, ou 06 vezes o déficit financeiro obtido. Ressaltou, além disso, as alterações orçamentárias de 39%, quase a metade do orçamento total de despesas, tornando o orçamento mera peça formal.

Reputou excessivas as horas extras remuneradas, exigindo apuração em autos apartados. Propôs a abertura de autos próprios para análise dos Pregões Presenciais nºs. 8/12, 30/12, 83/12 e 87/12.

Entendeu cabível severa advertência no que diz respeito à renúncia de receita em desacordo com os artigos 165, § 6º, da CF/88 e 5º e 14 da Lei Complementar nº 101/2000. No tocante a não atualização da planta genérica

de valores, registrou que, nos exercícios de 2009 e 2010, o Município foi advertido a respeito, sem providenciá-la.

Para a SDG, a emissão de juízo desfavorável: a prescrição de créditos tributários inscritos em Dívida Ativa, fato que já vem ocorrendo desde as contas de 2009, e cujo valor totalizou R$ 600 mil, em 2012, e as irregularidades na Tesouraria da Prefeitura, materializadas nas divergências entre os valores constantes das instituições financeiras e os registrados na contabilidade, no total de R$ 300.000,00.

A esses aspectos agregou a inexistência de requisitos para nomeação dos 237 servidores ocupantes de cargos em comissão; a falta de controle de gastos com combustível, e o excesso das horas extras pagas.

Sintetizou assim os resultados da gestão:

ITENS	
Percentual aplicado no Ensino	25,47%
Percentual do FUNDEB aplicado na valorização do magistério	70,60%
Total do FUNDEB aplicado em 2012	100**%**
Percentual aplicado na Saúde	23,50%
Resultado da execução orçamentária déficit com lastro	**-2,57**%
Pagou os precatórios judiciais?	Sim
Foi atendido o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal?	Sim
Foi atendido o art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal?	Sim
Foi atendida a Lei Eleitoral?	Sim
Despesas com pessoal em relação à RCL	39,5%

1.9. Por meio do protocolado TC-41022/026/14, em 03/11/2014, o Responsável apresentou **memoriais**, na tentativa de afastar as inadequações apontadas, especialmente quanto à sistemática de cobrança da dívida ativa, desvio de finalidade das receitas de multas de trânsito e tesouraria.

É o relatório.

2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE UBATUBA.

2.2. Ao longo do exercício, os recursos municipais foram distribuídos da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	**25,47%**	**Mínimo = 25%**
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	**70,60%**	**Mínimo = 60%**
Utilização dos recursos do FUNDEB (artigo 21, §2°, da Lei Federal nº 11.494/07)	**100%**	**Mínimo 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte**
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	**23,50%**	**Mínimo = 15%**
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	**39,50%**	**Máximo = 54%**
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		

2.3. De início, observa-se o atendimento ao disposto no artigo 60, XII, do ADCT, ao artigo 21, § 2º, da Lei nº 11.494/70 e ao artigo 212 da Constituição Federal, eis que aplicados os percentuais mínimos obrigatórios no ensino e na saúde, bem como a totalidade dos recursos do FUNDEB.

2.4. A despesa com pessoal não ultrapassou o limite fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto aos demais recursos vinculados, a Prefeitura não cumpriu integralmente as disposições da Lei nº 9.503/97, já que, do total da receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito, despendeu um total de R$ 10.762,74 no pagamento de tarifas bancárias, cabendo recomendação para que, doravante, passe a observar rigorosamente a legislação pertinente.

Os encargos referentes ao INSS, FGTS, Previdência Própria do Município e PASEP foram regularmente recolhidos. Os subsídios aos Agentes Políticos foram fixados pela por Lei Municipal nº 3.096/2008, não havendo indícios de pagamentos indevidos.

2.5. No setor de economia e finanças, a Fiscalização apurou déficit de 2,57%, equivalente a R$ 5.012.498,72, amparado em superávit financeiro de exercícios anteriores, ressaltando que, nos três últimos exercícios, os resultados da execução orçamentária foram positivos. Os investimentos realizados corresponderam a 11,21% da Receita Corrente Líquida e o Município possuía liquidez face aos compromissos de curto prazo. A dívida de longo prazo, que era de R$ 12.822.502,64, em 2011, foi reduzida para R$ 7.460.122,88, em 2012.

No que tange às alterações orçamentárias, correspondentes a 39% da estimativa das despesas, não é demais lembrar que o mecanismo de abertura de créditos adicionais destina-se a conferir flexibilidade ao orçamento, o que não afasta a necessidade de se elaborar um planejamento meticuloso, com vistas a reduzir ao máximo a utilização de tal medida.

A propósito, as suplementações têm por finalidade atender demandas imprevisíveis à época de sua formulação, e que eventualmente ocorram durante o exercício; nesse contexto, este Tribunal, em sua função pedagógica de orientar os jurisdicionados, expressada no texto do Comunicado SDG nº 29/2010, recomenda que a alteração da peça de planejamento, por meio de créditos adicionais, não extrapole o limite do índice de inflação.

Na hipótese em tela, o defeito não tem o condão de comprometer a totalidade dos demonstrativos, levando em consideração, principalmente, os aspectos econômicos já abordados. Cabe, no entanto, recomendação à Origem para que, ao proceder a alterações, observe ao teor do mencionado Comunicado.

2.6. No que concerne à Fiscalização de Receitas e à ausência de arrecadação e cobrança de ISSQN, podem ser acolhidas as justificativas apresentadas na defesa, devendo o Órgão de Instrução, em futura inspeção, certificar-se de que a falha foi sanada.

2.7. Em que pesem os pontos positivos até aqui relatados, bem como aqueles passíveis de recomendação, ou, ainda, de apreciação em autos específicos, remanescem ainda falhas graves, a ponto de comprometer os demonstrativos.

2.7.1. Destaco, inicialmente, o fato da Fazenda Pública Municipal ter deixado prescrever o direito de ação face aos débitos inscritos em dívida ativa, sem justificativas plausíveis para tanto, gerando grave prejuízo ao erário.

Demonstrou a SDG que a Dívida Ativa já alcança 1,4 vezes a Receita Corrente Líquida anual, e o saldo em estoque cresceu R$ 36 milhões, mais que os R$ 32 milhões de acréscimo da RCL de 2012, e que, em relação à RCL anterior, aumentou 16%, correspondendo ao triplo da inflação registrada em 2012, que foi de 5,84%.

É grave a situação descrita pela Fiscalização, ainda mais porque vem se repetindo a cada exercício, sem que a Municipalidade adote efetivas medidas para equacionar o problema, objeto de recomendação desde a emissão de parecer sobre as contas de 2009, e que resultou na emissão de parecer desfavorável às contas de 2011.

2.7.2. Quanto às inadequações pertinentes à Tesouraria, reputo igualmente grave a divergência entre os valores depositados nas instituições financeiras e os registrados pela Contabilidade Municipal, no montante de R$ 300.000,00, motivo, por si só, suficiente para comprometer a gestão fiscal em exame. Os frágeis argumentos expendidos pela Origem não justificaram satisfatoriamente as irregularidades, que, nota-se, vêm sendo apontada desde o exercício de 2009, sem adoção de providências visando corrigi-las.

2.7.3. Concorrem para a reprovação das contas as falhas constatadas no Quadro de Pessoal, que conta com 270 cargos em comissão, e a inexistência, no ordenamento jurídico municipal, da descrição das atribuições e requisitos necessários ao seu preenchimento, ficando prejudicada a análise do atendimento às exigências constitucionais, já que não comprovado, também na defesa apresentada, o desempenho de funções de direção, chefia e assessoramento por tais servidores.

2.8. Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **Parecer DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2012, da PREFEITURA MUNICIPAL DE UBATUBA, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino a formação de **autos próprios** para análise das seguintes matérias:

- Pregão Presencial nº 8/12 e a contratação da Editora Didática Suplegraf Ltda.;
- Pregão Presencial nº 30/12 e a contratação do Auto Posto Ipiranguinha de Ubatuba Ltda.;
- Pregão Presencial nº 83/12 e a contratação da Prescon Informática e Assessoria Ltda.;
- Pregão Presencial nº 87/12 e a contratação de Ademar Cesar Fernaine EPP;

O pagamento excessivo de horas extras, no exercício examinado, deverá ser objeto de exame em **apartados**.

Por fim, determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Executivo, recomendando-lhe que:

- Institua os Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- Edite o Plano de Mobilidade Urbana;
- Adote providências concretas para o efetivo funcionamento do controle interno;
- Cumpra rigorosamente as disposições legais atinentes aos recursos arrecadados com as multas de trânsito;
- Realize a cobrança do ISSQN sobre as atividades dos Cartórios;
- Atualize a planta genérica de valores e mantenha atualizados os cadastros de contribuintes;
- Aprimore seu sistema de cobrança da dívida ativa, atentando ao disposto nos artigos 13 e 58 da LRF, e ao Comunicado SDG 23/2013;
- Adote mecanismo de controle e individualização, por veículo, dos gastos com combustível;
- Compatibilize as despesas sujeitas ao regime de adiantamento ao art. 68 da Lei Federal nº 4.320/64 e ao Comunicado SDG 19/2010;
- Alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e evidenciação contábil;
- Adote providências quanto à revisão do quadro de pessoal, especialmente no que toca aos cargos em comissão;
- Averigue a real necessidade de realização de elevado número de horas extras pelos servidores, evitando que a excepcionalidade vire rotina;

- Encaminhe a este Tribunal os documentos exigidos pelo Sistema AUDESP nos prazos fixados nas Instruções nº 02/2008.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO