



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



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



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



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 Audeps;

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 DESPESAS 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;



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



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 n.º. 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;



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



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**.



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



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.



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



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



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



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.



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



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, §2º, 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 Lei Municipal nº 3.096/2008, não havendo indícios de pagamentos indevidos.



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



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.



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



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:



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



- 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;



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



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

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO