



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



## PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 30/07/13

56 TC-001436/026/11

**Prefeitura Municipal:** Estância Balneária de Ubatuba.

**Exercício:** 2011.

**Prefeito(s):** Eduardo de Souza Cesar.

**Acompanha(m):** TC-001436/126/11 e **Expediente(s):** TC-018860/026/12, TC-022336/026/12 e TC-015688/026/13.

**Fiscalizada por:** UR-14 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-14 - DSF-II.

### 1. RELATÓRIO

**1.1.** Em apreciação, as contas anuais atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE UBATUBA.

**1.2.** A conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Guaratinguetá, UR-14, apresentou, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

#### **Item A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

- *Impossibilidade de aferição da compatibilidade das peças de planejamento, em face da subjetividade das informações prestadas;*
- *Autorização para abertura de créditos suplementares de até 25% da Despesa Fixada, ou seja, em percentual superior à inflação então estimada para 2011;*
- *Abertura de créditos suplementares em percentual superior ao limite imposto pelo ordenamento municipal (32,06%), demonstrando, assim, a fragilidade da Administração perante o planejamento e acompanhamento da execução orçamentária;*
- *Peça de Planejamento (LOA) com dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa (transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários);*
- *Transposição, remanejamento e transferência de recursos entre uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;*

#### **Item B.1 - ANÁLISE DOS RESULTADOS**

##### **Subitem B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

- *A programação financeira foi elaborada sem considerar a sazonalidade a que está sujeita a arrecadação;*

##### **Subitem B.1.4 - DÍVIDA DE LONGO PRAZO**

- *Inobservância ao plano de contas do Sistema AUDESP, quanto à escrituração dos precatórios;*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



#### **Subitem B.1.5 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS**

- Não retenção e recolhimento do ISSQN sobre os serviços prestados pela empresa Seleta Zeladoria, Limpeza, Conservação, Manutenção de Equipamentos Ltda.-ME, cujo montante atingiu a ordem de R\$ 101.090,34;
- Ausência de cobrança de ISSQN sobre os registros públicos, cartorários e notariais;

##### **Subitem B.1.5.1 - Renúncia de receitas**

- Programa de Recuperação Fiscal (REFIS) elaborado em dissonância com o dispositivo que rege a matéria (art. 14 da LRF), bem como os princípios constitucionais da moralidade, isonomia e impensoalidade, principalmente, cuja remição atingiu a cifra de R\$ 35.509.670,11;
- Leis concedendo isenções com efeitos retroativos, desconstituindo situações antecedentes ao ato normativo;

#### **Subitem B.1.6 - DÍVIDA ATIVA**

- O montante de R\$ 19.492.795,73, inscrito em dívida ativa, encontra-se prescrito, em face da inéria municipal;
- Valores de juros e multa, decorrentes da Dívida Ativa, reconhecidos somente pelo regime de caixa, ou seja, pela efetiva entrada do numerário, inobservando, assim, a determinação contida no art. 39 da Lei Federal nº. 4.320/64;
- Lançamento, indevido, das inscrições e atualizações da Dívida Ativa em uma única conta contábil;

### **Item B.3 - APLICAÇÃO DOS RECURSOS VINCULADOS**

#### **Subitem B.3.1 - ENSINO**

##### **Subitem B.3.1.1 - Ajustes da Fiscalização**

- Não liquidação do valor total inscrito em Restos a Pagar da Educação (Recursos Próprios e FUNDEB-40%) até 31/01/12, levando à glosa na aplicação;
- Despesas, no cálculo do ensino, não amparadas pela LDB (Lei 9.394/96), levando à glosa na aplicação;

#### **Subitem B.3.2 - SAÚDE**

##### **Subitem B.3.2.1 - Ajustes da fiscalização**

- Não liquidação do valor total inscrito em Restos a Pagar da Saúde (Recursos Próprios) até 31/01/12, levando à glosa na aplicação;

##### **Subitem B.3.2.2 - Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal**

- A Composição do C.M.S. não obedeceu à Resolução n.º 333/03 do CNS;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



#### **Item B.4 - PRECATÓRIOS**

##### **Subitem B.4.1 - REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS**

- Depósitos efetuados em conta divergente da estipulada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (DEPRE), sem a devida motivação comprovada;

#### **Item B.5 - OUTRAS DESPESAS**

##### **Subitem B.5.3 - DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE**

###### **Subitem B.5.3.1 - DESPESAS COM JUROS E MULTA**

- Despesas com juros e multa por pagamentos em atraso, ocorridas, em sua maioria, pela simples inobservância ao prazo de vencimento documental, com proposta de devolução, tendo em vista que a Origem possuía situação financeira favorável no ano em análise;

#### **Item B.6 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS**

- Divergências entre os valores escriturados na contabilidade e os informados no Sistema AUDESP, na ordem de R\$ 7.836.615,79;

#### **Item B.8 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS**

- Ausência de lançamentos no Sistema de Ordem Cronológica de Pagamentos deste E. Tribunal (SisOCP), ocasionando, assim, demonstrativo não fidedigno;

#### **Item C.1 - FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES**

##### **Subitem C.1.1 - FALHAS DE INSTRUÇÃO**

###### **Convite nº 09/2011:**

- Inobservância ao artigo 23, II, letra "a" da Lei nº. 8.666/93, tendo em vista que o valor acordado (R\$ 145.300,00) ultrapassou o limite imposto pelo dispositivo em comento (R\$ 80.000,00);  
- Aglutinação, indevida, da documentação relativa à habilitação e à proposta em um único envelope;  
- A prova de regularidade fiscal exigida pelo edital extrapola o objeto licitado, podendo ser caracterizada como "sanção indireta para recebimento de receitas públicas pelo Estado", confrontando-se nesse aspecto com o posicionamento desta Corte de Contas, TC 32300/026/08;  
- Aquisições de tachões desnecessárias da Rua Professor Thomaz Galhardo, uma vez que referida rua já os possuía;  
- Execução parcial da obra, apesar do acordo ter sido integralmente quitado, acarretando, assim, prejuízo ao erário;  
- Serviços realizados de forma precária;

#### **Item C.2 - CONTRATOS**

##### **Subitem C.2.1 - CONTRATOS FIRMADOS NO EXERCÍCIO E REMETIDOS AO TRIBUNAL**

- Contratos encaminhados extemporaneamente;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



#### **Subitem C.2.4 - EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO E COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

##### **Subitem C.2.4.1 - Abastecimento e distribuição de água**

##### **Subitem C.2.4.2 - Coleta e tratamento de esgoto**

- Ordenamento, que delegou as competências de fiscalização e regulação, inclusive tarifária, dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, foi elaborado em dissonância com a lei que rege a matéria (Lei Federal nº. 11.445/2007);

#### **Item D.1 - ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS**

- O Município não faz a divulgação eletrônica da receita e da despesa na forma estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

#### **Subitem D.1.1 - LIVROS E REGISTROS**

- Impossibilidade de se atestar a boa ordem formal dos livros e registros;

#### **Item D.2 - FIDEICOMISMO DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP**

- Divergências entre os dados armazenados na Origem e aqueles apurados com base nos balancetes informados no Sistema AUDESP;

#### **Item D.3 - PESSOAL**

##### **Subitem D.3.1 - QUADRO DE PESSOAL**

- Ordenamento municipal não determina atribuições e requisitos mínimos para se desempenhar as funções de confiança;

- Contratação direta de professores sem a prévia aprovação em concurso público ou processo seletivo, sendo estas efetuadas por meio de “Recibo de Pagamento a Autônomo (RPA)”, contrariando os princípios da isonomia e da impensoalidade, assim como o disposto na Deliberação desta Egrégia Corte, preceituada através do processo TC-A-15.248/026/04;

- Existência de professores temporários perdurando no quadro de pessoal desde 2002, podendo acarretar a inversão da regra constitucional (concurso público – art. 37, II);

- Lei Municipal nº 2.153/2002 com vício de inconstitucionalidade;

- Falta de controle adequado do tempo (períodos aquisitivo e concessivo), bem como a ineficiente gestão de pessoal, tendo em vista o pagamento de férias vencidas e não gozadas, sem a devida motivação comprovada;

- Concessão e fixação de gratificações aos servidores municipais, com inobservância aos preceitos constitucionais da impensoalidade, isonomia e da reserva legal específica;

- Carência de requisitos e atribuições no ordenamento municipal, de forma a demonstrar qualificação advocatícia para alguns cargos que receberam sucumbências;

- Cargos que demonstram, aparentemente, funções internas e administrativas do Departamento Jurídico (Agente Administrativo e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Oficial Administrativo), não caracterizando, assim, capacidade e qualificação para atuar na Justiça;

- Servidora agraciada com aludida sucumbência sem possuir graduação superior completa;

#### **Item D.5 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL**

##### **Subitem D.5.B - ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL**

- Inobservância às Instruções n.º 02/2008, principalmente, pelas várias dissensões apuradas entre os documentos originais armazenados na Origem com os dados ofertados no Sistema AUDESCP;
- Não enviou, a este Tribunal, a planilha denominada “Cadastro Eletrônico de Obras em Execução”;

##### **Subitem D.5.C - ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL**

- Não atendimento às Recomendações deste Tribunal.

#### **DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES**

Expediente TC-18.860/026/12 – O Exmo. Procurador de Justiça do estado de São Paulo, o Dr. Márcio Fernando Elias Rosa, solicitou informações sobre a existência de algum procedimento instaurado nesta Corte de Contas referente a construção de uma ponte sobre o rio no bairro da Maranduba, em Ubatuba. O Expediente subsidiou os exames das contas do exercício de 2011 da Prefeitura Municipal de Ubatuba, sendo que a matéria foi tratada no item D.4 – Denúncias/Representações/Expedientes.

Expediente TC-22.336/026/12 – O tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região – Vara do Trabalho de Ubatuba, encaminhou cópia de sentença proferida nos autos do Processo nº 0000523-58.2011.5.15.0139, que condenou a Prefeitura Municipal de Ubatuba a ao pagamento de FGTS de forma indeniza a servidor contratado sem a realização de concurso público ou processo seletivo. O Expediente subsidiou os exames das contas do exercício de 2011 da Prefeitura Municipal de Ubatuba, sendo que a matéria foi tratada no item D.3.1 – Quadro de Pessoal.

**1.3.** A Autoridade responsável, mesmo notificada regularmente (fls. 88 e 90), não ofereceu esclarecimentos em face do conteúdo do relatório de fiscalização.

**1.4.** A Assessoria Técnica, sob os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, entendeu como sendo bons os índices de solidez da economia e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



finanças do Município, assim, posicionou-se para emissão de parecer favorável (fls. 92/93).

Da mesma maneira, no **âmbito jurídico, a Assessoria Técnica e sua Chefia** opinaram pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas (fls. 94/99), sugerindo a formação de autos apartados para tratar de falhas noticiadas no item Pessoal (*gratificações e sucumbência*).

**1.5. O Ministério Público de Contas**, por seu turno, pronunciou-se pela emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação dos demonstrativos.

Propôs a formação de autos apartados para analisar as ocorrências tratadas nos itens *B.1.5.1 - Renúncia de receitas; B.1.6 - Dívida Ativa (cancelamentos e prescrição); B.6 – Tesouraria (divergências em conciliações bancárias); C.1.1 - Falhas de Instrução (Convite nº 09/11); e D.3.1 - Quadro de Pessoal*.

**1.6.** Instada a se manifestar, a **Secretaria Diretoria Geral** se manifestou pela emissão prévio desfavorável, sobretudo pelas falhas constatadas nos setores de Dívida Ativa (*prescrição de créditos*) e na Tesouraria (*divergência nas conciliações bancárias*).

Finalmente, sugeriu a abertura de autos apartados para melhor análise das impropriedades constatadas no item *B.6 – Tesouraria (divergências em conciliações bancárias)*.

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 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE UBATUBA.

Acolhendo as convergentes manifestações proferidas pelo Ministério Público de Contas e pela Secretaria Diretoria Geral, adianto que as contas do Poder Executivo merecem desaprovação, tendo em vista as impropriedades contatadas, notadamente em relação à renúncia de receitas e ao alto valor de prescrição de créditos inscritos na dívida, que revelam dano ao erário público Municipal, associadas à inércia do responsável em prestar esclarecimentos.

**2.2.** Os autos revelaram que o Município assim direcionou os recursos obtidos no transcorrer do exercício:

	EEFETIVADO	ESTABELECIDO
<b>Ensino (Constituição Federal, artigo 212)</b>	<b>25,83%</b>	<b>Mínimo = 25%</b>
<b>Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)</b>	<b>67,65%</b>	<b>Mínimo = 60%</b>
<b>Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)</b>	<b>100%</b>	<b>Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte</b>
<b>Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)</b>	<b>19,41%</b>	<b>Mínimo = 15%</b>
<b>Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")</b>	<b>29,22%</b>	<b>Máximo = 54%</b>
<b>O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal</b>		
<b>O Município pagou diretamente nos processos o valor equivalente ao somatório dos precatórios que estava obrigado a pagar.</b>		
<b>O resultado da execução orçamentária apresentou superávit de 8,28%.</b>		
<b>Encargos sociais: Houve recolhimento.</b>		

Verifica-se que o Município de Ubatuba aplicou, na manutenção e desenvolvimento do ensino, o equivalente a **25,83%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Ainda com relação ao Ensino, da receita proveniente do FUNDEB, **67,65%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII, do ADCT.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



No total geral, constatou-se que a utilização dos recursos advindos do FUNDEB no exercício de 2011 alcançou os **100%** exigidos por Lei.

Nas ações e serviços públicos de saúde, os órgãos técnicos atestaram que a administração aplicou o correspondente a **19,41%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As despesas com pessoal e reflexos não ultrapassaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois corresponderam a **29,22%** da receita corrente líquida.

Os repasses ao Legislativo obedeceram ao limite constitucional estabelecido pelo artigo 29-A e não foram constatados pagamentos indevidos aos Agentes Políticos.

Os números acima transcritos evidenciam que o Município realizou os investimentos na saúde e na educação de forma a atender aos percentuais exigidos pela legislação pertinente e pela Constituição Federal.

**2.3.** Relativamente às finanças, os números apresentados pela Municipalidade demonstraram uma boa situação, destacando-se o superávit orçamentário de 8,28%, bem como a obtenção dos resultados: financeiro, econômico e patrimonial, positivos.

O procedimento adotado pela Administração, sob tais prismas, revelou atendimento à responsabilidade da gestão fiscal, que inclusive logrou reduzir a dívida de longo prazo. Este também foi o entendimento da Assessoria Técnica, que concluiu como sendo bons os índices de solidez da economia e das finanças do Município, posicionando-se, inclusive, pela emissão de Parecer Favorável às contas.

**2.4.** De outro lado, no tocante ao item Planejamento, cabe atenção à inadequada licença orçamentária concedida ao Executivo, autorizada pela Lei Orçamentária Anual, para possibilitar a abertura de créditos suplementares até 25% do orçamento. Tal fato vem prejudicar a vontade popular, uma vez que o Executivo pode modificar parte considerável do orçamento, tornando-o, em última análise, mera peça coadjuvante. Além do mais, é um percentual incompatível com o índice inflacionário do País.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Sabe-se que o mecanismo de abertura de créditos adicionais destina-se a flexibilizar o orçamento, propiciando certos ajustes em caso de possíveis imprevistos que podem acontecer ao longo do exercício.

Embora, tanto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal como no artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, não haja determinação expressa que limite o percentual de abertura de créditos suplementares à estimativa de inflação, este Tribunal vem, reiteradamente, recomendando que a alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não extrapole o limite do índice de inflação.

Isso porque não é difícil perceber que os índices, quando desarrazoados, ou melhor, muito flexíveis, indicam defeito no planejamento. Significa insegurança do gestor ao dialogar com os membros da edilidade e de manter as políticas prometidas em sua campanha eleitoral perante a comunidade.

Uma autorização, como no caso dos autos, para modificar um quarto da proposta inicial (25%) pode comprometer o processo democrático, afigurando-se uma situação anômala, em que o Chefe do Executivo se investe de um poder que favorece a desmandos, ao imediatismo.

Observo, de outro lado, que, no caso em tela, embora a LOA tenha previsto um elevado limite para abertura de créditos suplementares na execução orçamentária, houve superávit de execução, motivo pelo qual o desacerto pode ser tolerado, sem prejuízo de se alertar à Origem que aprimore seu planejamento e atente ao Comunicado SDG nº 29/2010, quanto à autorização para abertura de créditos adicionais na LOA.

Ainda no tópico “*Planejamento*”, a fiscalização detectou permissão para remanejamento de recursos, no âmbito de cada unidade orçamentária, entre despesas do mesmo programa, cuja previsão não encontra guarda no artigo 165, § 8º, c.c 167, VI, da Constituição Federal.

Importante realçar que tais institutos devem ser realizados somente por lei especial, conforme apregoa o citado dispositivo constitucional (artigo 167, VI), e não na LOA.



Em inúmeros casos semelhantes<sup>1</sup>, esta Corte tem orientado que a transposição, remanejamento e transferência servem para que a gestão altere seu curso operacional e modifique as intenções iniciais estabelecidas na lei orçamentária, frutos dos debates em audiências com a população local.

Mencionados institutos diferem do crédito adicional suplementar, utilizado normalmente para corrigir imprevisões ou omissões, e até erros cometidos na elaboração da referida peça.

Enfim, na obra “Direito Municipal Brasileiro” (15<sup>a</sup> edição – 2<sup>a</sup> tiragem – página 290), Hely Lopes Meirelles definiu com clareza a proibição de transposição de recursos:

A transposição de recursos é uma contingência de toda Administração diante da variabilidade dos fatos e da modificação das condições que atuaram na elaboração do orçamento; e, por isso mesmo, é admitida dentro de certos critérios técnicos e legais. Havendo necessidade de transposição, total ou parcial, de dotação de um elemento para outro, dentro ou fora da mesma unidade orçamentária, será indispensável que, por **lei especial**, se anule a verba inútil ou sua parte excedente e se transfira o crédito resultante dessa anulação para a dotação insuficiente. Essa exigência constitucional, todavia, não se aplica aos casos em que se admite dotação global (programas especiais de trabalho, entidades da Administração indireta), nos quais a discriminação das parcelas se faz por decreto do Executivo ou por ato do dirigente da entidade, na forma estatutária, conforme o caso, com possibilidade de alteração por ato da mesma natureza.

**2.5.** A **falta de retenção e recolhimento de ISSQN** sobre serviços prestados por uma empresa no âmbito do Município e dos serviços e atividades cartorárias e notariais, tratada no **item B.1.5 – Fiscalização de Receitas** – demonstra um efetivo **dano ao erário**, visto que a Municipalidade deixou de arrecadar receitas de sua competência, demandando um maior aprofundamento. Sendo assim determino a abertura de **autos apartados** para tratar da matéria.

**2.6.** No item **B.1.5.1 - Renúncia de Receitas**, a equipe de fiscalização ao constatar a edição da lei municipal nº 3396/2011, que dispôs sobre Programa de Recuperação Fiscal - REFIS, entendeu que a concessão de descontos nas multas e juros, agregados ao valor original, privilegiou contribuintes inadimplentes em

<sup>1</sup> Processos TC-3041/026/10, TC-2589/026/10 e TC-2554/026/10, TC-1367/026/11.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



detrimento daqueles que quitaram regularmente seus tributos e concedeu isenções com efeitos retroativos, além de não cumprir a regra prevista no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo revelou a instrução processual, o valor perdoado pela Prefeitura no exercício em exame atingiu a cifra de R\$ 35.509.670,11 (trinta e cinco milhões quinhentos e nove mil seiscents e setenta reais e onze centavos), o que representa 20% do total da receita arrecadada pelo Município no mesmo período.

Assim, diante dos expressivos valores envolvidos nessas operações, além de eventual prejuízo aos cofres públicos Municipais, **determino** que o assunto seja levado ao conhecimento do Ministério Público Estadual, para adotar as medidas de sua alcada.

De qualquer forma, cabe **recomendar** à origem que observe, com rigor, as disposições do artigo 14, da LRF, que disciplina a renúncia de receitas, quando da edição de novos programas dessa natureza.

2.7. No capítulo **B.1.6 – Dívida Ativa**, houve apontamento sobre **prescrição de créditos tributários** no exercício em exame (inscritos até dezembro de 2006), cujo montante total atingiu R\$ 19.492.795,73 (dezenove milhões quatrocentos e noventa e dois mil setecentos e noventa e cinco reais e setenta e três centavos).

Conforme verificado pela SDG a prescrição incidiu sobre créditos inscritos desde o exercício de 1994. Logo, parte considerável do montante mencionado acima já não poderia ser executada no exercício de 2011.

Necessário, pois, que tal fato seja, igualmente, levado aço conhecimento do Ministério Público Estadual, para as medidas julgadas cabíveis à espécie, em especial, no que tange à omissão administrativa, porquanto, não obstante a instrução processual não ter revelado o exato valor prescrito em 2011, referida impropriedade é inaceitável, já que priva a Municipalidade do recebimento de receitas que poderiam trazer benefícios da população local, como exemplo, investimentos na área da educação, saúde e infraestrutura urbana.

Contribui também para a reprovação da conduta inerte do administrador, o fato de a referida impropriedade já ter sido objeto de recomendações expressas na apreciação das contas de 2009 e 2010, sendo que



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



a primeira foi publicada no DOE de 22/10/2011, ainda durante o transcorrer exercício de 2011, havendo, pois, tempo hábil para a adoção de providências nos sentido de evitar a prescrição de novos créditos de dívida ativa.

Observemos o trecho do TC-000566/026/09, que cuidou das contas do exercício de 2009 da Prefeitura Municipal de Ubatuba, sob relatoria do Exmo. Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, na sessão de 04/10/2011:

“Em exame as contas da Prefeitura Municipal de Ubatuba, relativas ao exercício de 2009.

Ao concluir o Relatório, Unidade de Fiscalização apontou as seguintes ocorrências:

(...)

**DÍVIDA ATIVA:** o saldo apresentado no balanço patrimonial não foi devidamente atualizado; o percentual de recebimento é menor que a média da região; **o Município deixou de executar elevados montantes de dívida ativa, permitindo a incidência da prescrição.**

(...)

**Expeça-se ofício ao Administrador recomendando-lhe: (...); agilização na cobrança da dívida ativa e atualização do saldo respectivo; (...)"**

Sobre esse assunto, oportuno reproduzir o recente Comunicado nº 23/2013, publicado pela Secretaria Diretoria Geral desta Corte de Contas no D.O.E. de 07/06/2013, a ser observado pela Prefeitura Municipal de Ubatuba:

### COMUNICADO SDG nº 023/2013

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que Estado e Municípios contabilizavam em 31 de dezembro de 2012 dívida ativa no total de R\$ 257.633.987.035,00. Reitera-se, diante disso, a necessidade de providências no sentido da recuperação desses valores, seja pela via judicial, observado o teor da consulta respondida nos autos do processo TC-7667/026/08, seja, especialmente, por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial, este último, inclusive, objeto da consulta respondida nos autos do processo TC-41852/02610 e previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.

SDG, 05 de junho de 2013.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI - SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Finalmente, também nesse tópico, constatou-se imperfeições em relação a contabilização dos valores de juros e multas decorrentes da dívida ativa, além dos lançamentos das inscrições e atualizações.

Em face dessas situações, a origem deverá adotar as medidas necessárias, no sentido de regularizá-las, o que desde já fica **recomendado**.

**2.8.** No tocante às impropriedades relatadas no **item B.6 – Tesouraria**, verifica-se que a equipe de fiscalização constatou uma diferença entre os valores das conciliações bancárias registradas pela contabilidade e os valores constantes nos extratos das instituições financeiras, no expressivo valor de R\$ 7.836.615,79 (sete milhões oitocentos e trinta e seis mil seiscentos e quinze reais e setenta e nove centavos).

Vale ressaltar que, conforme anotado pela SDG, nas diversas oportunidades de defesa concedidas por esta Corte de Contas, tanto na fase de fiscalização quanto após a elaboração do relatório conclusivo, o responsável não esclareceu as referidas divergências.

Tais desacertos evidenciam que os controles do setor de tesouraria da Origem são pouco confiáveis, ocasiona inconsistência nos registros das movimentações financeiras e compromete a transparência das operações financeiras realizadas pelo Órgão em questão, de modo a propiciar o desvio de verbas públicas.

De qualquer modo, permito-me reservar o exame da matéria em **autos apartados**, para que sejam averiguadas as divergências, inclusive a ocorrência de eventuais desvios de finalidade.

**2.9.** Com relação aos apontamentos realizados no **item C.1.1 – Falhas de Instrução (licitações)**, foram constatadas inúmeras impropriedades no Convite nº 09/2011, que deverão ser tratadas em **autos próprios**.

**2.10.** Compete **determinar** ao Poder Executivo que adote medidas para adequar a delegação dos serviços de serviços de saneamento básico e coleta e disposição final de resíduos sólidos, nos exatos termos delineados pela Lei Federal nº 11.445/2007, que rege a matéria.



**2.11.** No que tange às impropriedades relatadas no **item D.3.1 – Quadro de Pessoal**, diante da gravidade que se revestem, entendo ser necessária uma análise mais apurada, razão pela qual, alinhando-me ao entendimento da ATJ e do Ministério Público de Contas, determino formação de **autos apartados**, lembrando que as admissões de pessoal por meio de concurso público e por tempo determinado estão sendo analisadas em processos específicos.

**2.12.** As demais impropriedades, embora de menor gravidade e isoladamente insuficientes para comprometer a totalidade das contas, atuam como reforço da conclusão desfavorável à aprovação das mesmas, especialmente diante do silêncio do responsável, razão pela qual recomendo à Origem que evite sua reedição, a saber: *A.1 – Planejamento das Políticas Públicas (subjetividade das unidades dos dados e indicadores das peças de planejamento); B.1.1 – Resultado da Execução Orçamentária; B.3.1 – Ensino; B.3.2 – Saúde; B.4 – Precatórios; B.5.3 - Demais Despesas Elegíveis para Análise; B.8 – Ordem Cronológica de Pagamentos; C.2 – Contratos; D.1 – Análise do Cumprimento das Exigências Legais; e D.1.1 - Livros e Registros.*

**2.13.** Por fim, compete emitir **recomendação** ao Executivo para que atente para a forma e os parâmetros de estruturação das informações e documentos que devem ser transmitidos através do Sistema AUDESCP e para que cumpra às recomendações feitas nas decisões desta E. Corte.

**2.14.** Assim sendo, associo-me aos entendimentos do Ministério Público de Contas e da Secretaria Diretoria Geral, e **VOTO no sentido da emissão de Parecer DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE UBATUBA**, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, contendo **recomendações** para que:

- Aprimore seu sistema de planejamento, de forma a autorizar a abertura de créditos adicionais na LOA nos termos do Comunicado SDG nº 29/2010, e realize alterações orçamentárias, se necessário, com observância aos índices inflacionários;
- Edite leis específicas para promover alterações orçamentárias através de transposições, transferências e remanejamentos;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- Implemente mecanismos de cobrança de ISSQN sobre todos os serviços prestados no Município, incluindo sobre as atividades de cartórios;
- Cumpra atentamente todas as determinações impostas pela LRF quando da edição de Programas de Recuperação de Crédito – REFIS que impliquem em renúncia de receitas;
- Implemente um sistema de controle dos créditos inscritos em dívida ativa, adotando medidas efetivas para seu recebimento, de modo a evitar a prescrição; e realize o adequado lançamento contábil das inscrições, atualizações, juros e multas decorrentes da dívida ativa;
- Implemente um sistema de controle no setor da tesouraria, de modo a regularizar as divergências constatadas;
- Observe com rigor as disposições da Lei de Licitações e Contratos e o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas quando da confecção dos editais de licitações;
- Atente para a qualidade dos dados encaminhados a este Tribunal via Sistema AUDESP;
- Cumpra às recomendações feitas nas decisões desta E. Corte de Contas; e
- Implemente medidas saneadoras quanto aos apontamentos nos itens: *A.1 – Planejamento das Políticas Públicas (subjetividade das unidades dos dados e indicadores das peças de planejamento); B.1.1 – Resultado da Execução Orçamentária; B.3.1 – Ensino; B.3.2 – Saúde; B.4 – Precatórios; B.5.3 - Demais Despesas Elegíveis para Análise; B.8 – Ordem Cronológica de Pagamentos; C.2 – Contratos; D.1 – Análise do Cumprimento das Exigências Legais; e D.1.1 - Livros e Registros*, evitando a reedição.

Determino, outrossim, a formação de **autos apartados** para melhor análise das anotações da fiscalização no item **B.1.5. – Fiscalização de Receitas** (*falta de retenção e recolhimento do ISSQN sobre serviços prestados por uma empresa e relativos à atividades cartorárias e notariais*); **B.6 – Tesouraria** (*divergências na tesouraria e conciliações bancárias*) e **D.3.1 – Quadro de Pessoal**, assim como a formação de **autos próprios** para verificar as ocorrências registradas no item **C.1.1 – Falhas de Instrução** (Convite nº 09/2011).

Por fim, **oficie-se ao Ministério Público Estadual**, encaminhando cópia desta decisão e do relatório da fiscalização, para as providências que



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



entender cabíveis, em face das inconformidades apuradas nos itens **B.1.5.1 - Renúncia de Receitas** (isenções tributárias) e **B.1.6 – Dívida Ativa** (prescrição de créditos).

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**