



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 31/03/15

48 TC-002008/026/13

Prefeitura Municipal: Natividade da Serra.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Benedito Carlos de Campos Silva.

Acompanha(m): TC-002008/126/13 e Expediente(s): TC-042194/026/13 e TC-000747/007/14.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-7 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-7 - DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, contas anuais da **PREFEITURA MUNICIPAL DE NATIVIDADE DA SERRA**, pertinentes ao exercício de 2013.

1.2. A Unidade Regional de São José dos Campos – UR-7 - registrou, na conclusão de seu relatório, ressalvas aos seguintes aspectos:

PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- a LDO não estabelece, por ação do governo, custos estimados, indicadores e metas físicas;
- o Município não editou o Plano de Saneamento Básico;
- o Município não editou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

- a Prefeitura não criou o Serviço de Informação ao Cidadão;

DO CONTROLE INTERNO

- o sistema de controle interno não está regulamentado, lacuna que desatende aos artigos 31 e 74 da Constituição;

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- abertura de créditos adicionais e realização de transferências/remanejamentos/transposições no valor total de R\$



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



4.957.646,71, o que corresponde a 26,20% da despesa prevista inicialmente, ultrapassando o limite previsto na LOA, que é de 10%;

- o Balanço Patrimonial da entidade informado ao sistema Audesp apresenta um Saldo Patrimonial no exercício de R\$ 3.079.908,29, que difere negativamente do demonstrado em R\$ 2.221.362,76, evidenciando falta de fidedignidade das informações prestadas pela Prefeitura ao sistema de fiscalização retro citado;
- o valor contabilizado referente ao saldo do parcelamento com o INSS, no montante de R\$ 1.547.763,62, não pode ter sua exatidão comprovada, de acordo com os documentos apresentados pela Municipalidade;

FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- contabilização irregular na rubrica “Outras receitas” (Fonte de Recursos: Tesouro) de quantia equivalente a R\$ 850.468,07, repassada através de Convênio celebrado entre a Companhia Energética de São Paulo (CESP) e a Prefeitura Municipal de Natividade da Serra;
- não houve cobrança do ISSQN sobre as atividades dos cartórios, desatendendo ao artigo 11, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

DÍVIDA ATIVA

- o setor de Dívida Ativa informa em seus registros o total em aberto da dívida no montante de R\$ 785.108,78. Por outro lado, o valor contabilizado referente ao estoque dessa rubrica indica, em seus demonstrativos contábeis, a importância de apenas R\$ 365.293,05;

DEMAIS RECURSOS VINCULADOS

- **Multas de Trânsito:** não foi celebrado Convênio de Municipalização de Trânsito com o Estado de São Paulo, a fim de serem transferidos ao município os recursos referentes às multas aplicadas em seu território;

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

- realização de despesas pelo regime de Adiantamento sem empenho prévio na dotação própria;
- evolução de recursos repassados pelo Governo do Estado de São Paulo, através do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO);
- **Gasto com Combustíveis:** gasto com combustível somando, no ano de 2013, a quantia de R\$ 394.393,35, ou 58,5% do total de gastos com material de consumo, sem controle efetivo (exemplo de descontrole é o fato de muitos veículos possuírem hodômetro quebrado);



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



TESOURARIA / ALMOXARIFADO / BENS PATRIMONIAIS

- a Tesouraria mantém pendentes de conciliação valores antigos relacionados ao pagamento de títulos em duplicidade, cheques pagos pelo banco e contabilizados a maior/menor, e outros que, emitidos pela Prefeitura, e não apresentados à entidade financeira na data correta, perderam sua validade;
- não há controle efetivo de estoque de materiais em almoxarifado, sendo anotada apenas a entrada dos materiais, mas não os usos e saídas;
- o Balanço Patrimonial do órgão não registra corretamente o saldo apurado no levantamento geral de bens móveis e imóveis;

LICITAÇÕES

- alto percentual de despesas classificadas na rubrica “outros/não aplicável”, cujos percentuais não representam a realidade, pois o Município deixou de indicar a modalidade da licitação (ou dispensa/inexigibilidade) em uma série de despesas; observou-se, portanto, empenhos classificados incorretamente pela Prefeitura;
- Convênio firmado entre a CESP – Cia Energética de São Paulo S/A e a Prefeitura Municipal de Natividade da Serra: refere-se a repasse pela CESP das atividades de travessia lacustre no reservatório UHE de Paraibuna para a Prefeitura, compreendendo a cessão dos equipamentos e a operação da travessia aquática existente no reservatório UHE de Paraibuna no Porto de Natividade da Serra. Com o dinheiro recebido, a Origem contratou, alegando caráter emergencial, e em duas oportunidades, o Instituto Brasileiro para Desenvolvimento de Inovações Sociais e Gerenciamento de Impacto (IBDI) para a prestação dos serviços, em ajustes datados de 29/02/2012 e 04/12/2012;

CONTRATOS

- CONTRATO 478/2012 - Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento de Inovações Sociais e Gerenciamento de Impactos, tendo por objeto o serviço de travessia lacustre no reservatório da UHE de Paraibuna, compreendendo cessão de equipamento. Irregularidades assinaladas: inscrição municipal em Natividade da Serra de uma filial da entidade contratada, emitida em 07/08/08, sendo que a entidade não possui fins lucrativos e econômicos, e não tem contrato social registrado na JUCESP, para exercer atividades econômicas; recebimento e pagamento dos serviços executados, cobrados através de notas fiscais emitidas pela filial, sendo que o ajuste foi firmado com a matriz da entidade, entre outras ocorrências;



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



PESSOAL

- não há controle efetivo do quantitativo de servidores em exercício;
- o servidor ocupante do cargo de Médico Veterinário não vem recebendo salário mensalmente, tampouco prestando serviços;

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- entrega intempestiva de documentos ao Audep, e desatendimento às recomendações do Tribunal;

DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES

- **Expediente TC-42194/026/13** - Trata-se de Ofício GCDER determinando à Equipe de Fiscalização que verifique as medidas adotadas pela Prefeitura no sentido de dar efetividade às disposições legais sobre a fluoretação da água para consumo humano, conforme previsto na Lei Federal nº 6.050/74, já que os laudos de 2013, referentes aos meses de março, abril, outubro e novembro possuem conclusão insatisfatória, com índice de flúor abaixo do valor de referência (que vai de 0,6 a 0,8 mg/L, segundo resolução SS-250/95). Já os relatórios dos meses de fevereiro, março e julho não apresentam análise com relação ao índice de flúor;
- **Expediente TC-747/007/14** – O presente foi encaminhado pela Equipe de Fiscalização, solicitando autorização para autuação, consoante decidido no TC-A- 17024/026/09, em razão das irregularidades constatadas; o expediente passou a acompanhar o processo das contas.

1.3. Notificada, a autoridade responsável exerceu o contraditório, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de Fiscalização.

1.4. A **Assessoria Técnica**, sob os aspectos contábeis, asseverou que a situação apresentada pelo Município não mostra uma posição de desequilíbrio, considerando que houve *superávit* orçamentário de 9,2%, tendo revertido o déficit financeiro. Ao final de sua análise, o **Órgão Técnico** consignou que não encontrou óbices a serem apontados.

1.5. A **Chefia da Assessoria Técnica** propôs a relevação das divergências consignadas nos itens Planejamento; Lei de Acesso à informação; Controle Interno; Dívida Ativa; demais despesas elegíveis para análise; Tesouraria; Almoxarifado; Bens Patrimoniais; formalização das Licitações; Pessoal, e



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



atendimento às Instruções e recomendações. Propôs, ainda, recomendação ao Prefeito para que regularize e não mais incida nos desacertos.

Quanto à falta de ressarcimento do gasto diante da inexecução de serviços que deveriam ser realizados com recursos repassados pela FEHIDRO e das falhas na contratação do IBDI, aconselhou que prossegam em autos específicos.

Chefia da Assessoria Técnica propugnou pela emissão de **parecer favorável**.

1.6. O **Ministério Público de Contas**, por seu turno, em relação ao Controle Interno, sugeriu que se imponha determinação específica para que a Municipalidade regulamente o sistema e atribua a responsabilidade a servidor ocupante de cargo efetivo.

No que tange à fiscalização das receitas, recomendou a expedição de determinação para a Prefeitura instituir e efetivar a cobrança do ISSQN sobre as atividades de Cartório.

Manifestou-se, por fim, pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas, com as ressalvas consignadas às fls. 196C, e proposta de instrução em autos próprios/apartados da devolução de recursos repassados pela FEHIDRO e do Contrato nº 487/2012.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Contas anuais da **PREFEITURA MUNICIPAL DE NATIVIDADE DA SERRA**, pertinentes ao exercício de 2013.

2.2. Os setores mais relevantes, no que diz respeito à prestação de contas da Administração Financeira, receberam os seguintes investimentos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	27,93%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	98,13%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,00%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	19,36%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	42,60%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		
O Município quitou os precatórios judiciais do exercício		
Encargos Sociais: recolhimentos efetuados		

2.3. Preliminarmente, destacam-se os setores de **Ensino e Saúde**, nos quais a Administração aplicou recursos superiores aos mínimos obrigatórios.

A despesa com **Pessoal** atingiu índice inferior ao limite legal, revelando cautela da Administração no trato do assunto.

2.4. Nas **Finanças**, a Administração obteve êxito na busca do equilíbrio das contas, vez que foi registrado *superávit* orçamentário de R\$ 1.840.301,40, equivalente a 9,2%, da receita arrecadada.

Verifica-se, como consequência, a obtenção de resultados satisfatórios como a elevação dos resultados financeiro, econômico e patrimonial.



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



O crescimento da dívida fundada em 134% decorreu da contração de dívida de encargos sociais (INSS e FGTS), de contribuições não pagas em exercícios anteriores, mas, mesmo assim, o saldo dessa dívida representou 15% da receita arrecadada no exercício, muito aquém do limite estabelecido em Resolução Senatorial (120%).

2.5. Quanto às críticas sobre as **Peças de Planejamento**, feitas em razão de de a LDO não ter estabelecido, por ações de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas, creio que podem ser toleradas, haja vista não terem influenciado os resultados obtidos.

Por outro lado, o responsável noticiou que, para o quadriênio 2014-2017, as peças de planejamento atendem à solicitação do sistema Audesp, obedecendo ao princípio da transparência.

De todo modo, medidas efetivas devem ser adotadas para corrigir as supracitadas falhas, utilizando-se indicadores que permitam a aferição da eficácia dos programas de governo, lembrando que o percentual para abertura de créditos adicionais não deve ultrapassar o limite inflacionário previsto para o exercício.

Acerca da não edição dos **Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**, explicou o responsável que, diante de inúmeros problemas ao iniciar a gestão, não foi possível promover suas edições, porém assegurou que envidará esforços em buscar apoio e orientação junto aos órgãos competentes de outras esferas de governo, por não dispor de estrutura técnica para coordenação dos trabalhos.

De qualquer forma, a Municipalidade deverá adotar providências imediatas para implementação dos referidos planos, o que desde já fica recomendado.

2.6. No que tange ao Sistema de Controle Interno da Municipalidade, a instrução indica que a Prefeitura ainda não efetivou sua regulamentação, desatendendo aos artigos 31 e 74 da Constituição Federal.



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



Em defesa, o responsável informou que enviou projeto de lei de reforma administrativa à Câmara Municipal, para solucionar os problemas pontuais, entre eles a criação do cargo de controlador interno.

Aduziu, também, que foi nomeada uma servidora para a função, mas a próxima medida será criar o cargo específico de controle interno.

Diante disso, entendo que a falha pode ser relevada, até porque foram observadas as normas constitucionais e legais de maior importância na análise das contas, especialmente aquelas relativas ao investimento no setor educacional e na área da saúde. Demais disso, constatou-se que as finanças do Município se encontram em boa ordem.

Registro, por oportuno, que, com a edição do Comunicado SDG nº 32/2012, espera-se que os administradores se empenhem para adequar seus Sistemas de Controle Interno às normas que lhe são aplicáveis, de forma que as atividades do setor contribuam para evitar a rejeição das contas e, conseqüentemente, reduzir o risco de inelegibilidade, lembrando que, doravante, a matéria passará a ser tratada com maior rigor.

Assim, **recomendo** à Origem que providencie efetivamente a regulamentação do Sistema de Controle Interno, segundo orientação contida no referido Comunicado desta Casa, devendo a Fiscalização verificar a implementação das medidas necessárias em próximo roteiro.

2.8. Na **execução orçamentária**, verificou-se a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências/remanejamentos/transposições equivalentes a 26,20% da despesa prevista (inicial), que, segundo se contata, ultrapassou o limite previsto na LOA, de 10%.

Sobre o fato, aduziu o Senhor Prefeito que não houve afronta aos princípios constitucionais, na medida em que os créditos especiais abertos foram devidamente aprovados pelo Legislativo local através de leis específicas, enquanto os créditos abertos por Decreto atingiram 12,45%.

Defendeu, também, que o percentual excedido aos 10% refere-se à herança negativa deixada pela gestão anterior, mas que conseguiu resultados de expressão, devido ao saldo orçamentário superavitário.



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



Acresceu que, ao assumir a gestão, foi obrigado a formalizar diversos parcelamentos com a Receita Federal, Caixa Econômica Federal e outras Secretarias, não contemplados no orçamento.

Em que pesem tais explicações, verifica-se um excesso de créditos especiais abertos, que, mesmo autorizados, estiveram à margem do bom planejamento, amparando um ou outro tipo de situação, excedendo significativamente o índice inflacionário do período.

Nesse contexto, é importante que o Administrador perceba 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.

Assim, este Tribunal, em sua função pedagógica de bem orientar os jurisdicionados, recomenda, no Comunicado SDG nº 29/2010, que eventuais modificações da peça de planejamento, por meio de créditos adicionais, em sua totalidade, não extrapolem o índice de inflação.

Na peculiaridade, considerando que as finanças se encontram em equilíbrio, tenho que as argumentações podem ser acolhidas, porém, com recomendação à Origem para que, ao promover alterações, observe ao teor do mencionado Comunicado.

2.9. Quanto aos defeitos no controle de abastecimento de combustíveis da frota municipal de veículos, que impedem uma correta análise da economicidade dos gastos, afirmou o responsável que houve a redução de quase 60% de custos em relação aos exercícios de 2011 e 2012.

Não obstante a salutar medida, deve a Municipalidade manter um rígido controle individualizado, o que deverá ser alvo de saneamento, providenciando, inclusive, que todos os veículos apresentem as necessárias condições no sentido de se levar a efeito o respectivo comando, lembrando-se, além disso, das demais despesas realizadas com manutenção desses mesmos automóveis.



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



Para efetuar uma gerência transparente de tais despesas, importante que se registre, no mínimo, os dados do condutor, a quilometragem percorrida, o destino, o motivo do deslocamento e outras informações necessárias à posterior verificação de sua consonância com as funções do Executivo e com o interesse público, especialmente na substituição de peças e prestação de serviços, o que desde já fica recomendado.

2.10. A **devolução de recursos repassados** pelo Governo do Estado de São Paulo, através do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO), que totalizou R\$ 82.886,85 (1ª, 2ª, 3ª e 4ª parcelas de 6, no total), e foi determinada pelo órgão repassador em face de pendências físicas, financeiras e administrativas encontradas na execução dos projetos, que não puderam ser sanadas pela atual administração, deverão ser objeto de maior atenção, evitando sua reincidência.

2.11. No tocante aos defeitos apresentados pelo setor de **Tesouraria**, o responsável reconheceu o lapso, uma vez que não houve baixa nos cheques pela sua prescrição, tampouco a contabilização dos pagamentos em duplicidade, que, segundo informou, foram todos realizados na gestão anterior.

Com relação a essa questão, a autoridade responsável anunciou alerta ao setor de contabilidade para executar os lançamentos em conformidade com os preceitos das normas contábeis vigentes. Para comprovar a regularização, anexou cópia das conciliações do mês de setembro de 2014.

De qualquer forma, deverá a Origem, de agora em diante, evitar a reincidência da citada impropriedade.

2.12. Nos tópicos **Licitações e Contratos**, a dispensa de licitação do serviço de travessia lacustre no reservatório da UHE de Paraibuna, compreendendo a cessão de equipamentos, e seu contrato decorrente de nº 487/2012, deverá ser objeto de análise em **autos próprios**.

2.13. Os apontamentos remanescentes, relativos aos itens: *“FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS”; “DÍVIDA ATIVA”; “MULTAS DE TRÂNSITO”; “ALMOXARIFADO”; “BENS PATRIMONIAIS”; “LICITAÇÕES” (ALTO PERCENTUAL DE DESPESAS CLASSIFICADO NA MODALIDADE “OUTROS/NÃO APLICÁVEL”, QUE NÃO REPRESENTAM A REALIDADE);*



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



“ADIANTAMENTOS”; “QUADRO DE PESSOAL”, e “ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES, LEI ORGÂNICA E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL”, são igualmente passíveis de relevação, recomendando-se a adoção de medidas efetivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.14. Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2013, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE NATIVIDADE DA SERRA**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de **ofício à Origem, recomendando-lhe que:**

- adote medidas para corrigir as peças de planejamento, utilizando indicadores que permitam a aferição da efetividade dos programas de governo, lembrando que o percentual para abertura de créditos adicionais não deve ultrapassar o limite inflacionário previsto para o exercício, nos moldes do Comunicado SDG nº 29/2010;
- implemente os Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- atenda integralmente ao que dispõe a Lei 12.527/11;
- providencie a regulamentação do Sistema de Controle Interno, segundo orientação contida no Comunicado SDG nº 32/2012 deste Tribunal;
- efetue o adequado e transparente controle da utilização de veículos, relativo às despesas com combustível e substituição de peças;
- adote as medidas necessárias à correta aplicação dos recursos repassados por outras esferas de governo;
- promova as conciliações bancárias, de acordo com o regramento da matéria;
- implemente ações para saneamento das falhas anotadas nos tópicos: *“FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS”; “DÍVIDA ATIVA”; “MULTAS DE TRÂNSITO”; “ALMOXARIFADO”; “BENS PATRIMONIAIS”; “LICITAÇÕES” (ALTO PERCENTUAL DE DESPESAS CLASSIFICADO NA MODALIDADE “OUTROS/NÃO APLICÁVEL”, QUE NÃO REPRESENTAM A REALIDADE); “ADIANTAMENTOS”; “QUADRO DE PESSOAL”, e “ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES, LEI ORGÂNICA E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL”.*



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



Por fim, proponho a formação de **autos próprios** para análise da dispensa de licitação e Contrato nº 487/2012, visando ao serviço de travessia lacustre no reservatório da UHE de Paraibuna, com cessão de equipamentos, devendo acompanhá-los o **TC-747/007/14**, após sua desvinculação deste feito.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO