



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro-Substituto Samy Wurman

Segunda Câmara

Sessão: **13/9/2016**

110 TC-000219/026/14 CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Cananéia.

Exercício: 2014.

Prefeito(s): Pedro Ferreira Dias Filho.

Advogado(s): André Nogueira Sanches (OAB/SP nº 338.360) e Flaviano Adolfo de Oliveira Santos (OAB/SP nº 267.147).

Acompanha(m): TC-000219/126/14 e Expediente(s): TC-045692/026/14, TC-36944/026/15.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-12 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-12 - DSF-II.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	27,34%	(25%)
FUNDEB <i>(aplicado no exercício)</i>	100,00%	(95%-100%)
Magistério	79,50%	(60%)
Pessoal	43,81%	(54%)
Saúde	27,67%	(15%)
Transferências ao Legislativo	6,17%	(6%)
Receita Arrecadada	R\$ 51.435.269,43	
Receita	R\$50.123.641,82	
Execução orçamentária- <i>superávit</i>	8,91% - R\$ 4.468.161,61	
Execução financeira – <i>déficit</i>	R\$ 331.680,38	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Relevado	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Irregular	

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Cananéia**, relativas ao exercício de **2014**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Registro (UR-12).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização são as seguintes:

A.1 - Planejamento das políticas públicas

- a LDO não estabelece critérios para repasses a entidades do Terceiro Setor;
- O Município não editou o Plano de Saneamento Básico, em que pese ainda esteja no prazo para tanto.

A.2 - A Lei de acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal

- Não divulgação dos repasses ao Terceiro Setor separadas das demais despesas;

A.3 - Do controle interno

- Não regulamentação do Sistema de Controle Interno;
- Não apresentação de relatórios periódicos pelo Controle Interno, ressaltando que não houve responsável entre 5/8 e 31/12/2014;

B.1.3 - Dívida de curto prazo

- a Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo;

B.1.5.1 - Renúncia de receitas

- Concessão de anistia de juros e multas sobre tributos sem a comprovação da adoção das medidas expressas na Lei Complementar Federal nº 101/00;

B.1.6 - Dívida ativa

- Não comprovação da formalização de cancelamentos;
- Cancelamentos de Dívida Ativa, sem a Administração precisar os motivos que ensejaram a prescrição, especialmente se não decorreram da inércia do Poder Público;
- inexistência de Planta Genérica de Valores no Município;

B.2.1 - Análise dos limites e condições da LRF

- divergências nos valores informados quanto aos recursos provenientes da alienação de ativos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

B.3.1.1 - Ensino - ajustes da fiscalização

- Glosas de despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB: FUNDEB (consultoria jurídica) e 25% (consultoria jurídica e kit merenda);

B.3.1.2 - Demais aspectos relacionados à educação

- O Conselho Municipal de Educação reuniu-se apenas uma vez, para eleição dos membros e apresentação do calendário escolar, não cumprindo as atribuições de sua competência;

- Não atendimento educacional especializado para portadores de necessidades especiais na rede municipal;

- Existência de demanda não atendida de 40 alunos na Educação Infantil;

B.3.3.4 - Iluminação pública

- Transferências dos recursos da CIP entre contas da Prefeitura Municipal, não havendo a comprovação das despesas efetuadas;

- Divergência, no valor de R\$ 51.071,85, entre o extrato bancário emitido pelo sistema da Prefeitura e a contabilização da receita;

- O Município ainda não assumiu os Ativos da Iluminação Pública;

B.5.1 - Encargos

- Ausência de recolhimento dos encargos previdenciários (INSS) referente ao mês 12/2013, tendo sido efetuado parcelamento, no valor R\$ 492.787,00 (engloba também a competência 13/2013);

B.5.2 - Subsídios dos agentes políticos

- Ocorrência de pagamentos indevidos ao Vice-Prefeito Municipal, a título de quinquênios, no valor de R\$ 2.400,00;

- incorreta contabilização dos valores recebidos pelos agentes políticos, apresentando divergência de R\$ 100.000,00;

B.5.3.1 - Gastos com combustível

- Gastos com combustível incompatível com o número de veículos da Prefeitura;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- Ausência de controle da frota entre os meses de janeiro a setembro de 2014, sendo que após esse período houve controle parcial, não sendo realizado por alguns departamentos;
- Ausência de marcação da quilometragem dos veículos nas requisições de combustível, ou apenas a marcação "quebrado", evidenciando o descontrole da frota;

B.5.3.2 - Adiantamentos

- Falhas nas prestações de contas dos adiantamentos;

B.5.3.3 - Despesas com multas e juros por atraso no pagamento de encargos

- ocorrência de despesas com multas e juros por atraso no pagamento de encargos, no valor de R\$ 148.841,32;
- Não empenhamento das despesas do exercício ref. ao INSS e PASEP, tendo sido empenhadas e pagas em 2015, desatendendo ao princípio da competência. Os pagamentos também ocorreram com juros e multas por atraso, nos montantes de R\$ 153.350,39 e R\$ 2.003,69, respectivamente;
- Registro contábil de multas e juros em subelemento incorreto;

B.5.3.4 - Despesas com multas de trânsito sem o devido ressarcimento

- pagamentos de multas de trânsito sem o devido ressarcimento dos servidores públicos municipais, no valor de R\$ 9.625,49;

B.5.3.6 - Fracionamento de despesas

- Aquisição de bens permanentes sem procedimento licitatório, tendo o valor ultrapassado o previsto no art. 24, II, da Lei Federal nº 8.666/93;

B.6 - Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais

- não procedeu a Prefeitura ao inventário dos bens móveis e imóveis;
- divergência entre o extrato de bens patrimoniais do final do exercício com o valor registrado no Balanço Patrimonial;
- ausência de controle patrimonial, evidenciada pela não apresentação da relação de bens por setor;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- existência de bens em estado avançado de sucateamento;

C.2.4.3 - Coleta e tratamento de esgoto

- Ausência de coleta seletiva no Município;

D.1.1 - Livros e Registros

- Divergência nos valores provenientes da alienação de ativos (item B.2.1);
- Divergência entre o extrato bancário emitido pelo sistema da Prefeitura e a contabilização da receita proveniente da Contribuição de Iluminação Pública (item B.3.3.4);
- Incorreta contabilização dos valores recebidos pelos agentes políticos (item B.5.2);
- Despesas do exercício empenhadas e pagas no exercício seguinte e contabilização de multas e juros em subelemento equivocado (item B.5.3.3);
- O Balanço Patrimonial não registra corretamente o saldo informado no extrato do setor de Patrimônio (item B.6);

D.3.1 - Quadro de pessoal

- Divergência entre quadro de pessoal e informações encaminhadas via SisCAA, quanto a admitidos por tempo determinado;
- Existência de 14 cargos providos de Orientador Social, sendo que só existiam 10 cargos criados por Lei;

D.5 - Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- Desatendimento às Instruções do Tribunal (entrega intempestiva de documentos).

Notificado, o responsável não apresentou justificativas.

Manifestando-se nos autos, a **Assessoria de Economia** (fls. 75/76), **Jurídica** (fls. 77/80) e **Chefia** (fls. 81) opinaram pela emissão de **parecer desfavorável** em virtude de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

falhas nos registros contábeis e ausência de recolhimento de encargos.

O **d. MPC** (fls. 82/87) opinou pela emissão de parecer **desfavorável**, em virtude do descumprimento do artigo 21 § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07, falhas na transparência pública, falta de regulamentação do Controle Interno, ausência de recolhimento de encargos previdenciários (INSS), dentre outras falhas.

Após, em prestígio à ampla defesa, promoveu-se nova notificação ao responsável, que, então, apresentou alegações (fls. 100/122) e documentos (fls. 123/297).

Nelas, contestou algumas considerações lançadas pela equipe de fiscalização, informou que medidas corretivas já foram adotadas para outras, e procurou justificar ou demonstrar a legalidade dos demais procedimentos, ponderando, em linhas gerais, que não houve qualquer prejuízo ao erário.

Quanto à aplicação de recursos do Fundeb, procurou desconstituir a glosa promovida pela fiscalização, que havia excluído os gastos com consultoria jurídica. Argumentou que as atividades desempenhadas pela empresa Graboski Advogados Associados contribuíram para organização e melhorias no desenvolvimento do sistema municipal de educação, listando as atividades desempenhadas: informativos de legislações específicas da área, elaboração de atos normativos adequados à realidade municipal, realização de atendimentos "in loco" à equipe gestora da educação e confecção de pareceres jurídicos, embasados no ordenamento educacional vigente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Em relação aos adiantamentos de viagens, informou que notificou pessoalmente todos os servidores para que prestassem contas dos empenhos relativos aos valores recebidos.

A **Assessoria Técnica de Economia** (fls. 300) apesar de considerar satisfatórios os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial do Município, manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, em virtude da ausência de recolhimento da totalidade dos encargos sociais devidos no exercício.

O **Setor de Cálculos** (301/304) retificou os cálculos da fiscalização no que tange à aplicação dos recursos do Fundeb, desconsiderando as glosas realizadas. Entendeu que se tratam de serviços técnicos profissionais especializados de consultoria na área da Educação, estando em consonância com as regras da LDB e da CF. Desse modo, considerou que foram aplicados 100% dos recursos do Fundeb.

A **Assessoria Técnica Jurídica** (fls. 305/307) opinou pela emissão de **parecer desfavorável** em razão de inconsistências dos registros contábeis e pela ausência de recolhimento de encargos sociais devidos no exercício.

A **chefia da ATJ** ratificou as manifestações de seus órgãos técnicos e recomendou a emissão de **parecer desfavorável**.

O **Ministério Público de Contas** (fls. 309) opinou pela emissão de **parecer desfavorável**, ratificando o parecer exarado às fls. 82/87.

Subsidiaram o exame dos autos os seguintes expedientes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

TC-000219/126/14 - Acompanhamento da Gestão Fiscal;

TC-045692/026/14 - Expediente que subsidiou a fiscalização ordinária das Contas da Prefeitura. A análise da fiscalização concluiu pela ausência de irregularidade quanto ao fornecimento de kits páscoa. No que tange ao contrato nº 011/2014, informou que a análise está sendo promovida na TC-000179/012/15.

Contas anteriores:

2013 TC 001746/026/13 desfavorável¹

2012 TC 001678/026/12 desfavorável²

2011 TC 001089/026/11 desfavorável³

É o relatório.

rfl

¹ Ausência de pagamento de encargos devidos no exercício;

² Desequilíbrio fiscal, art. 42 da LRF, precatórios, encargos sociais dentre outras falhas;

³ Ausência de pagamento de precatórios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-000219/026/14

Diante das falhas apresentadas, não vejo como dissentir das manifestações desfavoráveis dos órgãos técnicos da Casa e do MPC.

No caso dos autos, as questões que comprometem as Contas dizem respeito à ausência de recolhimento da totalidade dos encargos previdenciários devidos no exercício e demais falhas relativas à transparência e registros das despesas.

Conforme apurado pela fiscalização, as guias de encargos do INSS referentes aos meses de novembro e dezembro de 2014 (competências 11, 12 e 13) foram empenhadas e pagas apenas em 2015.

Essa situação, além de demonstrar que os encargos não foram pagos no exercício devido, falha por si só comprometedoras diante do princípio da anualidade das Contas, revela que a prática ofendeu o regime de competência das despesas, pois os encargos deveriam ter sido empenhados no ano em que eram devidos, já que o regramento determina que pertencem ao exercício as despesas nele legalmente empenhadas.

O correto reconhecimento do momento da realização das despesas é um dos aspectos básicos da contabilidade, para uma adequada avaliação das informações financeiras e seus reflexos. Assim, os efeitos financeiros das transações e eventos são reconhecidos nos períodos em que ocorrem.

No caso em questão, o empenhamento das despesas apenas no exercício de 2015 distorce os resultados de 2014, pois



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

não serão considerados para efeitos contábeis, em especial para os resultados orçamentário e financeiro, que seriam piores se considerados os encargos previdenciários do exercício.

Essa ausência de fidedignidade nos registros, com influência direta nos aspectos contábeis, contraria o disposto no artigo 83 da Lei nº 4.320/64 e o princípio da evidenciação contábil, contribuindo, dessa forma, para o juízo desfavorável das presentes Contas.

Ademais, a ausência de controle nos registros e pagamentos dos encargos torna-se mais evidente com a informação de que, com os constantes atrasos nos pagamentos, a Prefeitura desembolsou R\$ 148.841,32 com multas e juros, ao longo do exercício, em clara ofensa ao princípio da eficiência, que pressupõe o da economicidade.

Outras falhas que demonstram o descontrole administrativo dizem respeito aos adiantamentos.

Em processos específicos analisados pela fiscalização, constam falhas que revelam a ausência de adequada prestação de contas e de comprovação do atendimento da finalidade pública, como a *ausência de detalhes da missão oficial, devolução de numerário fora do prazo, documentos de despesas em datas diferentes do período a que se destinavam, e ausência de manifestação do ordenador da despesa*, dando quitação da prestação de contas.

As impropriedades descritas demonstram que não foram seguidas as orientações do Comunicado SDG nº 19/2010 e não foram atendidas recomendações expressas desta Corte de Contas, em especial a das Contas de 2010 (TC-002617/026/10



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- DOE de 08/08/12), razão pela qual também comprometem as Contas.

Ademais, cumpre salientar que as impropriedades nas despesas com adiantamentos já haviam sido apontadas quando da fiscalização concomitante, realizada no Município no período de 01/01 a 22/07/14, oportunidade em que o Gestor foi notificado das falhas e advertido de que a falta de adoção de medidas corretivas poderia implicar na emissão de parecer desfavorável (fls. 18).

Somam-se aos fundamentos do juízo desfavorável os diversos apontamentos relativos a inconsistências de registros e de movimentação de recursos, que demonstram a ausência de boas técnicas de gestão administrativa: *ausência de movimentação de recursos da CIP em contas específicas e registros divergentes; incorreções na contabilização da remuneração de agentes políticos; desacertos nos registros de receitas de alienação de ativos; bem como ausência de controle dos bens patrimoniais e de inventário de bens móveis e imóveis.*

Destaco, ainda, que essas falhas já haviam sido apontadas no exercício de 2013, demonstrando que o descontrole administrativo não se trata de falha pontual, mas sim, de problemas contínuos de gestão.

Sobre os demais aspectos que envolvem a gestão municipal tem-se o seguinte:

Revelou-se que a Administração investiu na manutenção e desenvolvimento do **Ensino** o equivalente a **27,34%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Da receita proveniente do FUNDEB, **79,50%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

No que tange à integralidade dos recursos do Fundeb, acolho o entendimento do setor de cálculos especializado, retificando os cálculos da fiscalização, considerando-se as despesas com consultoria jurídica especializada nos gastos totais, atingindo-se **100%**, cumprindo-se, dessa forma, as regras instituídas pela Lei Federal nº 11.494/07.

Em que pese o cumprimento desses índices, **advirto** o gestor para a necessidade de elaboração do Plano Municipal de Educação, de atendimento educacional especializado para portadores de necessidades especiais e que incentive/facilite a atuação do Conselho Municipal de Educação.

Nas ações e serviços públicos de **Saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a Administração aplicou o correspondente a **27,67%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve a Lei Complementar Federal 141, de 13 de janeiro de 2012.

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 **43,81%** da receita corrente líquida.

A execução financeira dos precatórios foi liquidada de acordo com a legislação de regência.

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

os gastos com os pagamentos dos subsídios aos agentes políticos mantiveram-se de acordo com o ato fixatório e dentro dos limites legais.

No que diz respeito aos aspectos contábeis, configurou-se superávit orçamentário que contribuiu para a diminuição do resultado financeiro negativo do exercício anterior. As dívidas de curto e longo prazo tiveram sensíveis alterações, mantendo-se praticamente estáveis, considerando-se a inflação do período.

Entretanto, recorro a ressalva de que a ausência de empenhos de encargos sociais devidos no exercício comprometeu a fidedignidade dos resultados obtidos.

No tocante à gestão de pessoal, diante da justificativa da defesa de que o setor de recursos humanos está analisando a questão relativa aos cargos de Orientador Social, determino que a próxima fiscalização verifique a tomada de medidas para a devida adequação. Também, que verifique as noticiadas providências no que tange aos pagamentos indevidos de quinquênio ao vice-Prefeito.

Em relação à dívida ativa, a fiscalização relata ausência de formalização dos cancelamentos, bem como inexistência clara dos motivos. Desse modo, diante do expressivo montante cancelado (R\$ 8.143.410,95) e da ausência da transparência, considero que a matéria deve ser melhor analisada em apartado, com determinação ao final deste voto.

Por fim, diante das justificativas da defesa, outras falhas registradas no laudo de fiscalização, não recorrentes e caracterizadas como meras formalidades e que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

não trouxeram prejuízos ao erário, podem ser relevadas, devendo, porém, ser corrigidas.

Por tudo o que foi exposto, e não obstante os aspectos favoráveis registrados, associo-me aos que se manifestaram no feito e voto no sentido da emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de **2014**, da Prefeitura Municipal de **Cananéia**, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com as seguintes recomendações:

- estabelecer critérios para repasses ao Terceiro Setor, na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- adotar medidas efetivas com vistas a aprovar o Plano Municipal de Saneamento Básico;
- observar o estrito cumprimento da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Transparência Fiscal;
- regulamentar o Controle Interno, de modo que cumpra as atribuições previstas na Constituição Federal e orientações do Comunicado SDG nº 32/12;
- adotar medidas efetivas que resultem na arrecadação do ISS relativo a serviços notariais;
- observar o disposto nos incisos I e II, do artigo 14 da LRF, no que tange à renúncia de receitas;
- promover efetivo controle dos gastos com combustíveis;
- promover efetivo controle dos recursos de alienação de ativos, evitando divergências de registros;
- assumir os ativos da iluminação pública;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- movimentar os recursos da CIP em contas específicas, em atendimento ao art. 8º, parágrafo único da LRF;
- promover o devido ressarcimento das multas de trânsito, em atendimento à Lei Municipal nº 2.188/13;
- eliminar divergências entre os dados enviados via Sistema Audesp e as informações constantes nas peças contábeis;
- promover o levantamento geral dos bens móveis e imóveis, em cumprimento ao artigo 96, da LF nº 4.320/64;
- atender à Lei de Licitações;
- melhorar a transparência da gestão fiscal, dando pleno atendimento ao art. 48 da LRF;
- realizar o tratamento dos resíduos sólidos, nos termos da legislação de regência;
- atender às Instruções e Recomendações do Tribunal.

Ainda à margem do Parecer, determino:

- que se arquivem os expedientes TC-036944/026/15 e TC-045692/026/14, que acompanharam estas Contas;
- que se promova a abertura de apartado para análise dos cancelamentos da dívida ativa, matéria tratada no subitem B.1.6 do laudo de fiscalização.

É como voto.