PROCESSO Nº:	@RLA 18/00144714
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Bombinhas
RESPONSÁVEL:	Paulo Henrique Dalago Muller (Prefeito Municipal) Luisa Callegaro Cola (Conselho Gestor da Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas)
ASSUNTO:	Auditoria Operacional para avaliar a Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas.
RELATOR:	Cleber Muniz Gavi
UNIDADE TÉCNICA:	Diretoria de Atividades Especiais - DAE
RELATÓRIO Nº:	DAE - 3/2019

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de Auditoria Operacional realizada na aplicação da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) do Município de Bombinhas, taxa esta vinculada a entrada de visitantes no Município de Bombinhas durante o período considerado como alta temporada (novembro a abril), abrangendo as temporadas de 2015 a 2018, constante da Programação de Fiscalização deste Tribunal de Contas 2017-2018, sob o nº 122.

Ressalta-se que se planejou a auditoria com base no conhecimento do tema e nas situações de melhorias levantadas, porém limitou-se a auditoria a um escopo definido com base na programação, podendo, portanto, existir ações irregulares ou que necessitam de ajustes que não foram abordadas ou detectadas neste trabalho.

Registra-se, ainda, que não se abordaram questões sobre inconstitucionalidade da taxa, uma vez que o Tribunal de Justiça de Santa Catarina julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade que pedia o fim da cobrança da TPA.

O trabalho iniciou-se em janeiro de 2018 com o levantamento inicial de informações. Neste mesmo mês, iniciou-se o planejamento da auditoria via utilização de técnicas de auditoria operacional e estudo do tema. Nos dias 27, 28 e 29 do mês de fevereiro de 2018 foram realizadas visita *in loco* de planejamento, para obter informações e conhecer melhor o projeto e o funcionamento da taxa. A execução *in loco* ocorreu nos dias 11, 12 e 13 de abril de 2018.

O resultado inicial da auditoria consta do Relatório DAE n. 16/2018 (fls. 4567-4677), que foi encaminhado em Audiência ao Prefeito Municipal de Bombinhas à época da auditoria, Sr. Paulo Henrique Dalago Muller, por meio do Ofício Of. TCE/SEG nº 13819/2018, de 21/08/2018 (fl. 4680), e ao membro do Conselho Gestor da Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas e Controladora Interna, Sra. Luisa Callegaro Cola, por meio do Ofício Of. TCE/SEG nº

13818/2018, de 21/08/2018 (fl. 4679), para apresentação de comentários e/ou justificativas acerca dos apontamentos oriundos da auditoria efetivada, no prazo de 30 dias.

O Prefeito solicitou prorrogação de prazo para resposta da audiência por igual período, por meio do Ofício nº 118/2018-GAB (fl. 4684), de 25/09/2018, o que foi concedido pelo Relator do Processo em Despacho datado de 26/09/2018 (fl. 4686), com comunicação ao gestor municipal mediante Ofício Of. TCE/SEG nº 16039/2018 (fl. 4687), de 26/09/2018.

Em 19/10/2018, o Prefeito, por meio de seu Procurador-Geral, solicitou novamente prorrogação do prazo, por mais 30 (trinta) dias, conforme Protocolo nº 34210/2018, de 19/10/2018, e Ofício PGM nº 264/2018 (fls. 4690/4691), tendo sido concedido por meio do Despacho (fl. 4692) de 22/10/2018 e Of. TCE/SEG nº 17781/2018 (fl. 4693) de 24/10/2018 encaminhado ao Prefeito.

Em resposta à audiência, os gestores, Sr. Paulo Henrique Dalago Muller e Sra. Luisa Callegaro Cola, assinaram conjuntamente o Ofício nº 145/2018-GAB (fls. 4695-4708), juntado aos autos após Despacho do Conselheiro Relator (fl. 4694), datado de 05/11/2018.

Os dados obtidos durante a auditoria e as manifestações e justificativas dos gestores em relação ao resultado das análises estão apresentados no presente relatório em três tópicos: Introdução, Análise e Conclusão.

Na introdução, apresenta-se a visão geral do auditado, onde se expõem a estrutura, dados, estatísticas e informações gerais do município de Bombinhas e de seu meio ambiente; visão geral do tema da auditora, no qual consta, o histórico da taxa de preservação ambiental, sua forma de atuação, questionamentos jurídicos, dados a respeito de sua cobrança e valores e, indicadores relacionados a ela; visão geral da auditoria, com destaque ao objetivo geral, às questões da auditoria, à metodologia utilizada e ao volume de recursos fiscalizados.

No segundo capítulo, são apresentados os resultados da auditoria operacional, em que se relatam situações encontradas, evidências, causas identificadas, efeitos, sugestões de medidas a serem adotadas pelo gestor, benefícios esperados com a sua adoção, comentários do gestor e análise dos comentários do gestor. Os achados estão vinculados e agrupados às questões de auditoria definidas durante a etapa de planejamento, desse modo, o resultado da auditoria está dividido em quatro partes.

Na conclusão, é sugerido conhecer este Relatório de Auditoria e conceder prazo aos gestores para que apresentem planos de ação, visando ao cumprimento das determinações e implementação das recomendações resultantes do trabalho, e o encaminhamento dos autos à consideração do Exmo. Sr. Relator, ouvido preliminarmente o Ministério Público junto a este Tribunal.

1.1 VISÃO GERAL DO AUDITADO

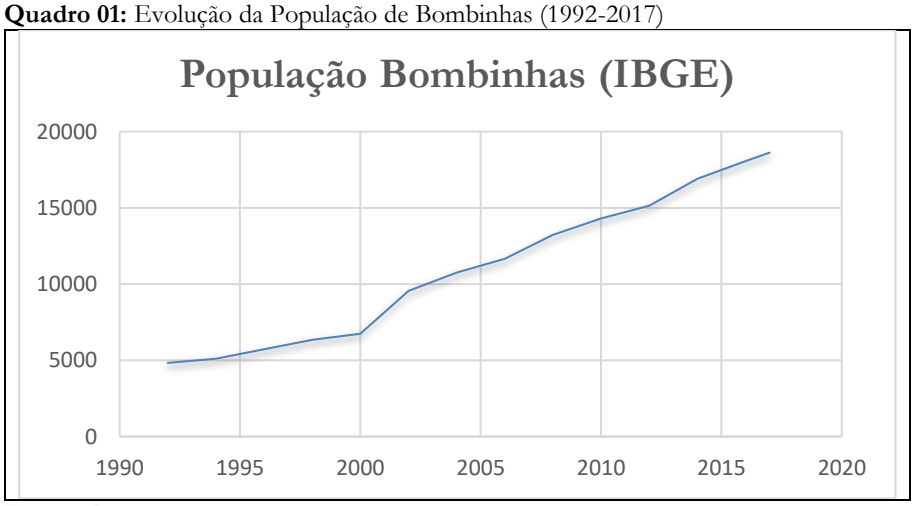
1.1.1 Município de Bombinhas

O município de Bombinhas foi criado em 30 de março de 1992, pela Lei (estadual) nº 8.558/1992, publicada no Diário Oficial do Estado nº 14.414, de 1º de abril de 1992. Está localizado na região do Vale do Itajaí, possui uma população estimada, em 2017, de 18.623 habitantes e área territorial de 35,9 km², o que faz de Bombinhas o menor município de Santa Catarina em termos de área territorial. Atualmente, o município possui nove bairros em zona urbana, sendo eles: Centro, Canto Grande, Bombas, José Amândio, Mariscal, Morrinhos, Quatro Ilhas, Sertãozinho e Zimbros.

A estrutura administrativa do município é composta por nove secretarias municipais (administração; assistência social; educação; fazenda; infraestrutura urbana; planejamento; saúde; turismo e desenvolvimento econômico; e pesca e aquicultura) e três fundações (meio ambiente, cultura e esportes), conforme a Lei Complementar (municipal) nº 262/2017.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população de Bombinhas, desde sua criação, entre 1992 e 2017, quase quadruplicou, conforme apresentado a seguir.

Quadro 01: Evolução da População de Bombinhas (1992-2017)



Fonte: IBGE

O índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), calculado pelo IBGE com base nos dados do Censo de 2010, varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo da unidade, mais desenvolvido é o município. Para o município de Bombinhas, o IDHM alcançou 0,781, o 26° indicador mais alto do Estado de Santa Catarina. Este indicador equivale a uma média geométrica de três subindicadores: o IDHM Educação, o IDHM Renda e o IDHM Longevidade. Bombinhas recebeu 0,732; 0,753 e 0,864 nesses subindicadores, o que equivale a 13ª, 65ª e 109ª posição no Estado, respectivamente.

De acordo com o Diagnóstico Urbano de Bombinhas[1], o município é servido por um sistema auxiliar de poços artesianos e dois sistemas de abastecimento de águas, sendo eles o Sistema Rio Perequê de Porto Belo e o Sistema Ribeirão da Lagoa de Bombinhas. Até 2016, a Casan gerenciava o sistema de abastecimento de água de Bombinhas e, atualmente, a gerência está com a empresa Águas de Bombinhas, que é responsável pelo atendimento de ligações de água na cidade. Quanto ao esgotamento sanitário, atualmente Bombinhas coleta e trata apenas 18% do esgoto produzido na cidade. A meta é atingir 97% de coleta e tratamento de esgoto em até cinco anos.

De acordo com dados do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável da FECAM, 99,87% dos domicílios de Bombinhas são atendidos direta ou indiretamente por coleta de lixo, 75,71% são atendidos por rede pública de água, e 94,56% possuem acesso à rede geral de esgoto ou fossa séptica.

Bombinhas conta com 39 praias de características diversificadas, sendo 13 delas mais frequentadas por turistas e moradores, conforme exposto a seguir.

Quadro 02: Mapa com as praias de Bombinhas

Fonte: Mapa de Bombinhas[2]

A abundância de praias como atrativos turísticos consolidam a cidade como um forte destino turístico nos meses de alta temporada, caracterizado por uma grande movimentação nos meses de verão e drástica redução do fluxo turístico nos demais meses do ano. De acordo com o Diagnóstico do município, 33% dos domicílios particulares estão ocupados, enquanto 67% dos

[1] Disponível em: https://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/100426. Acesso em: 08 fev. 2018.
2 Disponível em: https://www.lagoinhabeachresidencial.com/fotos-multimedia. Acesso em: 23 abr. 2018.

domicílios particulares não estão ocupados. A população flutuante efetiva nestes meses é de cerca de 220% (média das temporadas de 2013, 2014 e 2015).

O impacto do turismo na alta temporada pode ser observado pela balneabilidade das praias. Da análise de todas medições realizadas de janeiro de 2014 a janeiro de 2018 nota-se que a qualidade da água piora no período de alta temporada, em especial na Praia de Bombas região da Rua Tiriba, e na Praia de Bombinhas no canto direito, onde a maioria das medições resultam em qualidade imprópria para banho em períodos de grande visitação turística. A Praia do Canto Grande, em todos os períodos do ano, possui majoritariamente qualidade imprópria para banho.

Os valores no quadro a seguir representam o número de vezes, dentro de cada temporada, que uma região de praia foi dada como própria ou imprópria para banho.

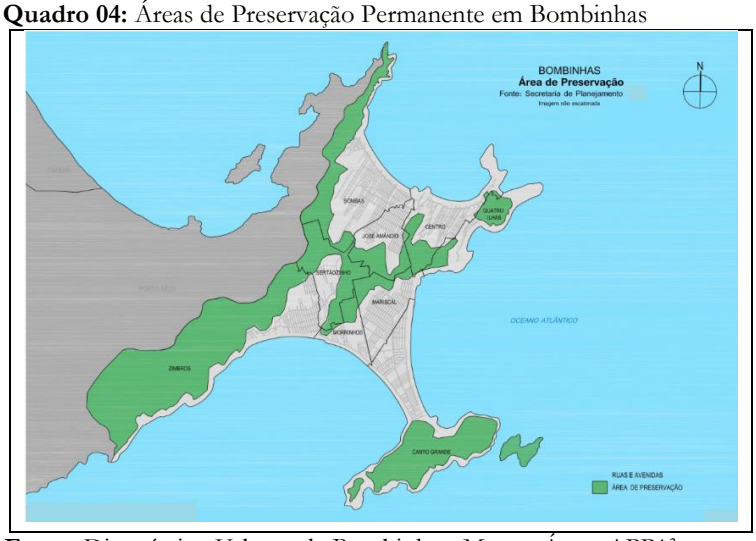
Quadro 03: Balneabilidade das praias de Bombinhas dentro de cada temporada

Praias	**Praia de Bombas**			**Praia de Bombinhas**			**Praia do Canto Grande**	**Praia do Mariscal**
Fora temporada (16/04 a 14/11)	**Rua Martin Pescador**	**Rua Tiriba**	**Rua Ariramba**	**Av. Ver. Manoel José dos Santos**	**Canto Direito da Praia**	**Rua Castanheta**	**Rua Jequiti**	**Av. Água Marinha**
Própria	33	24	31	33	16	33	6	33
Imprópria	0	9	1	0	17	0	27	0
Dentro Temporada (15/11 a 15/04)								
Própria	74	31	64	67	19	73	23	74
Imprópria	0	43	10	7	55	1	51	0

Fonte: Fatma, http://www.fatma.sc.gov.br/laboratorio/dlg_balneabilidade.php

Ainda segundo o Diagnóstico de Bombinhas, 64% do território de Bombinhas é composto por Área de Preservação Permanente, conforme as áreas verdes do mapa constantes no quadro a seguir.

Quadro 04: Áreas de Preservação Permanente em Bombinhas



Fonte: Diagnóstico Urbano de Bombinhas, Mapas: Áreas APP1[3].

[3] Disponível em: https://static.fecam.net.br/uploads/476/arquivos/1019696_Areas_APP_1.jpg. Acesso em :19 mar. 2019.

Os valores anuais de receita total arrecadada e receita tributária arrecadada de 2011 a 2017 no município de Bombinhas, incluindo a TPA são os seguintes:

Quadro 05: Receita Total e Receita Tributária de Bombinhas

Ano	Receita Total	Receita Tributária	% da receita tributária sobre a receita total	TPA	% da TPA sobre a receita tributária
2011	47.344.383,77	19.723.397,99	41,66	-	-
2012	51.099.436,29	23.529.808,75	46,05	-	-
2013	59.889.166,87	26.855.965,27	44,84	-	-
2014	81.254.008,08	32.457.469,68	39,94	-	-
2015	85.327.048,04	45.001.840,41	52,74	4.380.510,09	9,73
2016	107.261.915,41	53.551.371,14	49,92	6.964.453,79	13,00
2017	114.515.356,82	56.905.332,47	49,69	6.884.372,96	12,20

Fonte: Portal da Transparência - Prefeitura de Bombinhas

1.2 VISÃO GERAL DO TEMA

1.2.1 A Taxa de Preservação Ambiental

A Lei Complementar (municipal) n° 185 de 2013 do município de Bombinhas, datada de 19 de dezembro de 2013, instituiu a Taxa de Preservação Ambiental (TPA), enquanto a Lei (municipal) n° 1.407 de 29 de julho de 2014 regulamentou a taxa. O art. 2° da Lei Complementar (municipal) nº 185 estabelece, como fato gerador da cobrança da taxa, o ingresso de visitantes por meio do único acesso ao município, via Avenida Governador Celso Ramos.

A justificativa apresentada na Lei Complementar (municipal) n° 268/2017, que altera a Lei Complementar (municipal) n° 185/2013 para a criação da taxa é:

> a alta escala de visitantes durante os meses de novembro a abril em um território de apenas 36km² e de extrema sensibilidade ambiental, colocando em risco os ecossistemas naturais do município de Bombinhas, considerando a utilização, efetiva ou potencial da infraestrutura física, do acesso e da fruição ao patrimônio natural, ambiental e histórico do município, incidente sobre o trânsito de veículos utilizando infraestrutura física ambiental, durante o período de incidência das visitações.

A Lei Complementar (municipal) nº 185/2013, no seu art. 7°, também estabelece que os recursos obtidos pela cobrança da taxa deverão ser aplicados nas despesas de custo administrativo da taxa, em infraestrutura ambiental, na manutenção das condições gerais de acesso e de preservação dos locais turísticos de natureza ambiental, na preservação do meio ambiente com seus ecossistemas naturais, na fiscalização, autuação de arbítrios cometidos contra o meio ambiente, na regulação das áreas ambientais de preservação permanente sujeitas à visitação, em projetos de educação ambiental, na limpeza e conservação das áreas ambientalmente protegidas e em limpeza pública e ações de saneamento.

A cobrança da TPA foi formalmente iniciada em 6 de janeiro de 2015 com a intenção de ser indutora de um desenvolvimento local mais sustentável, tendo como finalidade o incentivo de posturas protecionistas, de preservação e de conservação do meio ambiente, recaindo sobre o trânsito de veículos utilizando infraestrutura física e a permanência de pessoas na jurisdição do município. A isenção da taxa foi dada a veículos licenciados no município de Bombinhas, veículos que realizam abastecimento no comércio e prestadores de serviços no município (art. 6º da LC nº 185/2013).

Outros municípios brasileiros com taxa de preservação ambiental em moldes semelhantes à aplicada em Bombinhas são: Ilha Bela (SP), Fernando de Noronha (PE) e Ilha Morro de São Paulo (BA). Alguns parques ecológicos brasileiros como Bonito (MS) e Jalapão (TO), também cobram taxas ambientais de turistas, mas estes não se embasam no exercício regulador do poder de polícia de um município específico, muito embora também tenham a finalidade de preservação ambiental.

O direcionamento do Sistema Tributário Nacional para auxiliar na proteção ambiental apresenta-se viável considerando as possibilidades de utilização de tributos do ordenamento jurídico, para ação em prol do meio ambiente. Foi com a Constituição de 1988 que, de fato, se consolidou uma política ambiental voltada para a preservação do meio ambiente, conforme exposto nos arts. 170 e 225:

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.
>
> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
> § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
> I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
> II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
> III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
> IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
> V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
> VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
> VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Mesmo assim, a taxa de preservação ambiental de Bombinhas foi questionada na justiça desde sua criação, com alegação de sua inconstitucionalidade devido, entre outras razões, a uma argumentável violação do princípio de isonomia tributária, uma vez que se institui tratamento desigual entre contribuintes que se encontram em situação equivalente. Também pesou o fato de que a lei que instituiu a cobrança não ter sido clara em relação à aplicação da taxa, além de ferir o princípio de isonomia tributária ao se limitar ao período de maior visitação no município.

A ação de inconstitucionalidade da taxa foi inicialmente movida pelo Centro de Apoio Operacional do Controle de Constitucionalidade do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), em parceria com a Promotoria de Justiça de Porto Belo.

Contudo, em fevereiro de 2017, dois anos após o início da cobrança da TPA em Bombinhas, por 13 votos a 10, Desembargadores do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) julgaram improcedente a ação direta de inconstitucionalidade da taxa, que pedia o fim da cobrança desta taxa ambiental. Desembargadores favoráveis à taxa alegaram que o município é afetado diretamente pela carga turística e a cobrança viria como um modo de compensação ambiental para um município que, na alta temporada, multiplica sua população.

A taxa também foi questionada pela Câmara de Vereadores do município, por meio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instaurada em outubro de 2016, com o objetivo de apurar supostas irregularidades nos procedimentos de cobrança da TPA. O relatório final do trabalho foi aprovado pelos membros da CPI, em dezembro de 2016, e concluiu "não se pode afirmar que há desvios de recursos por ato doloso ou culposo de servidores envolvidos no processo de cobrança ou gestão, para locupletar-se de recursos públicos sob sua guarda e responsabilidade".

O § 3° do art. 7° da citada Lei Complementar (municipal) nº 185/2013, estabeleceu a Fundação Municipal de Amparo ao Meio Ambiente (FAMAB) como o órgão ambiental responsável pela aplicação da lei em questão, dos recursos provenientes da TPA e de sua fiscalização, podendo a Fundação requisitar recursos humanos de outros órgãos da administração pública municipal para o fiel cumprimento da mesma. A FAMAB foi instituída pela Lei Complementar (municipal) n° 78, de 05 de dezembro de 2008, com competência de executar a política ambiental municipal, promover ações relacionadas à preservação, recuperação e a exploração racional dos recursos naturais presentes no território do município, promover campanhas educacionais de consciência ambiental e elaborar e executar projetos de defesa do meio ambiente.

Já o § 4° do mesmo artigo da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013 estabeleceu que o Poder Executivo Municipal deveria criar um Conselho Gestor da TPA, assegurando a participação da sociedade civil em sua composição. O Decreto (municipal) n° 2.271, de 21 de março de 2017, instituiu o Conselho Gestor da TPA, sendo este composto de cinco representantes do

Poder Executivo Municipal e cinco representantes de associações da sociedade civil. O Conselho foi criado tendo como finalidade o acompanhamento e a participação da gestão dos recursos oriundos da arrecadação da taxa, bem como sua aplicabilidade.

Com o Decreto (municipal) n° 2.148, de 15 de janeiro de 2016, o poder executivo de Bombinhas também criou uma Comissão Permanente de Gestão da TPA, levando em consideração que os procedimentos de operacionalização do tributo demandam uma atuação específica e um acompanhamento constante e permanente por parte da Administração, conforme texto do próprio Decreto. O art. 1° estabelece que a Comissão Permanente tem como atribuição gerir e coordenar os procedimentos contábeis, técnicos e operacionais relacionados à taxa. No mesmo Decreto, foram nomeados cinco representantes para compor a Comissão.

Para que fosse possível a operacionalização da taxa, a Prefeitura de Bombinhas também abriu o Processo Licitatório n° 007/2014-PMB na modalidade de Concorrência para contratar empresa especializada com a finalidade de disponibilizar solução tecnológica de gestão administrativa da taxa de preservação ambiental e serviços correlatos. Foi então firmado o Contrato n° 40/2014 entre o Município de Bombinhas e o Consórcio TD, vencedor do certame, composto por 98% da Telmesh Tecnologia Ltda. e Sistemas e 2% da Dinâmica Soluções em Tecnologia de Informação Ltda. A vigência do Contrato firmado foi de 24 meses (até novembro de 2016) e seu valor global para este período foi de R$ 5.913.721,92. O respectivo Contrato teve quatro aditivos, em 15/10/15, 17/03/16, 30/11/2016 e 31/05/17. Sendo que o Terceiro Termo prorrogou o prazo do contrato original até 31/05/2017 (por mais seis meses), suplementando seu valor em R$ 1.808.942,96, e o Quarto Termo renovou o contrato original até 31/01/2018 (por mais oito meses), suplementando seu valor em R$ 1.805.984,40.

A cobrança da Taxa Ambiental de Bombinhas dá-se por meio de documento de cobrança e tem seus valores estipulados em Unidade Fiscal de Referência Municipal (UFRM), por categoria de veículos, que é convertida em reais. Na temporada 2017/2018 os valores tarifados foram os seguintes:

Quadro 06: Valores tarifados para a Taxa de Preservação Ambiental 2017/2018

VEÍCULO	VALOR (UFRMs)	VALOR (R$)
Motocicleta, motoneta e bicicleta a motor	1,00	3,00
Pequeno porte – passeio e automóvel	8,00	26,50
Utilitários – caminhonete e furgão	12,00	39,50
Excursão – van e microônibus	16,00	53,0
Caminhões	24,00	79,50
Ônibus	40,00	133,00

Fonte: Lei Complementar (municipal) nº 185/2013

O quantitativo de veículos tarifados, o valor total tarifado, o valor total recebido e o valor e percentual de inadimplentes em cada período de cobrança da taxa, encontra-se no quadro a seguir:

Quadro 07: Valores Tarifados X Recebidos por Temporada

Período	Quantidade de Tarifas	Total Tarifado R$	Total Recebido R$	Inadimplência R$	% de inadimplentes
06/01/2015 a 15/04/2015	309.777	7.473.428,24	3.704.062,25	3.769.365,99	50,44%
15/11/2015 a 15/04/2016	518.883	12.563.954,36	6.806.978,36	5.756.976,00	45,82%
15/11/2016 a 03/05/2017	502.953	14.469.400,50	6.495.157,50	7.974.243,00	55,11%
15/11/2017 a 15/04/2018	570.666	16.719.572,50	6.083.187,81	1 0.636.384,69	63,62%

Fonte: Relatórios da Taxa de Preservação Ambiental – TPA 2015, 2015/2016, 2016/2017 e Apresentação da Audiência Pública TPA 2017/2018 - Prefeitura de Bombinhas

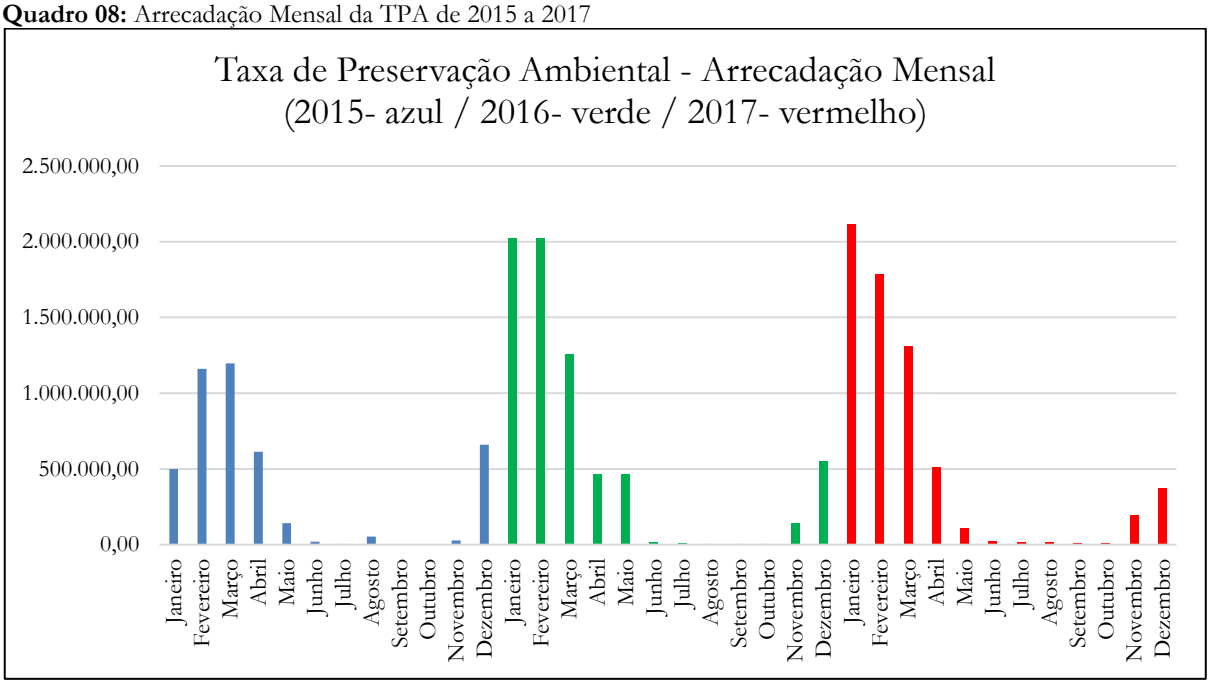
Durante a temporada de 15/11/2015 a 15/04/2016 foram tarifados 518.883 veículos, incluindo estrangeiros e nacionais, mas recebeu-se R$ 6.806.978,36, isto é, 54,18% do valor tarifado, o que representa R$ 5.756,976,00 ou 45,82% de inadimplência na temporada.

Já na temporada de 15/11/2016 a 03/05/2017, tarifou-se no total 502.953 automóveis e recebeu-se R$ 6.495.157,50 de um total devido de R$ 14.469.400,50, ou seja, 55,11% de inadimplência.

Na temporada 2017/2018, ocorreu um aumento de veículos tarifados, no total de 570.666, porém teve 63,62% de inadimplência, tendo como resultado a arrecadação de R$ 6.083.187,81, próxima da temporada anterior.

A seguir expõe-se a arrecadação mensal do município com a TPA em 2015, 2016 e 2017 em que ocorreu a cobrança. A arrecadação da taxa acontece, em grande parte, nos meses de alta temporada, sendo o mês de janeiro de 2017 o mês que teve a maior arrecadação mensal. Pagamentos de inadimplentes ou pagamentos antecipados representam os valores arrecadados entre maio e outubro.

Quadro 08: Arrecadação Mensal da TPA de 2015 a 2017



Fonte: Portal da Transparência - Prefeitura de Bombinhas

O fluxo de veículos nacionais por temporada, nas duas entradas de acesso ao município, encontra-se no quadro a seguir. Entende-se, como fluxo de veículos, a passagem de qualquer veículo pelos pontos de monitoramento nas entradas do município, independentemente do tipo de veículo, podendo contabilizar, inclusive, inúmeras vezes o mesmo veículo, caso ele entre e saia do município.

Quadro 09: Fluxo de veículos nacionais por temporada

FLUXO DE VEÍCULO POR LOCAL - PLACAS NACIONAIS				
Temporada	**Entrada**	**Fluxo nacional**	**Quantidade Taxa nacional**	**Valor taxa**
2015	Principal	530.595	240.908	R$ 5.771.469,27
	Secundaria	56.019	18.307	R$ 425.261,15
2015-2016	Principal	970.125	357.990	R$ 9.061.358,00
	Secundaria	99.773	22.705	R$ 584.898,50
2016-2017	Principal	871.023	383.775	R$ 10.940.368,50
	Secundaria	65.817	31.030	R$ 901.400,50
2017-2018	Principal	1.074.849	464.022	R$ 13.490.986,00
	Secundaria	64.901	33.800	R$ 993.681,00

Fonte: Sistema de Registro Eletrônico do Consorcio TD, item 1, fls. 723-725 do Processo

Nota-se diferença acentuada no fluxo de veículos entre as duas entradas do município. Por exemplo, na última temporada, enquanto a entrada principal registrou fluxo de 1.074.849 veículos, a entrada secundária registrou apenas 64.901, ou seja, a entrada secundária absorveu menos de 6% do fluxo de veículos nacionais.

A lei de criação da TPA dispensa aos contribuintes tratamento igualitário, exceto nas hipóteses de isenção que estão previstas no art. 6º, alteradas pela Lei Complementar (municipal) nº 195/2014. Nesses casos, os veículos precisam realizar um cadastro prévio para conseguir o benefício.

> Art. 6º Não incidirá a TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL - TPA sobre os veículos:
> I - ambulâncias, veículos oficiais, carros fortes e carros fúnebres previamente cadastrados no Município;
> II - veículos prestadores de serviços ou que realizem abastecimento para o comércio local, devidamente identificados e cadastrados previamente no Município, não tendo direito a isenção os veículos de transporte de turistas, vans, taxis, ônibus, bondinhos e pertencentes a empresas locadoras de veículos;
> VI - veículos transportando artistas e aparelhagem para espetáculos, convenções, manifestações culturais, feiras, previamente autorizados pela municipalidade;
> VII - veículos de empresas concessionárias de serviços de eletricidade, telefonia fixa e móvel, saneamento e concessionaria de transporte público coletivo, previamente cadastrados no Município;
> VIII - veículos com licenciamento no Município de Bombinhas;
> X - veículos de pequeno porte de trabalhadores de outros municípios vizinhos, previamente cadastrados mediante contrato de trabalho ou CTPS assinada, sendo que poderão ser cadastrados apenas um veiculo de pequeno porte e/ou uma motocicleta por trabalhador;
> XI - veículos de propriedade daqueles que comprovarem cadastro imobiliário predial no Município de Bombinhas, em seu próprio nome ou um veículo em nome de terceiros;
> XII - veículos de transporte coletivo que transporte trabalhadores de outros municípios vizinhos, previamente cadastrados mediante contrato de prestação de serviços ou documento de propriedade do veículo.
> § 1º O Poder Executivo Municipal cadastrará previamente os veículos de que tratam os incisos I, II, VI, VII, X e XI deste artigo.
> § 2º Os veículos dispostos nos incisos deste artigo, que dependerem de cadastramento prévio, terão o prazo de 72 (setenta e duas) horas para regularização após a entrada no Município.
> § 3º As isenções serão concedidas somente para o exercício das atividades previamente cadastradas de acordo com os incisos deste artigo, ficando vedada a isenção quando houver desvio da atividade cadastrada.

O quadro a seguir apresenta o fluxo de veículos nacionais isentos que entraram no município.

Quadro 10: Fluxo de veículos nacionais isentos que entraram no município

FLUXO DE VEÍCULOS ISENTOS QUE ENTRARAM NO MUNICÍPIO - PLACAS NACIONAIS		
Temporada	**Entrada**	**Quantidade**
2015	Principal	238.990
	Secundaria	24.622
2015-2016	Principal	479.862
	Secundaria	49.194
2016-2017	Principal	486.810
	Secundaria	36.511
2017-2018	Principal	566.417
	Secundaria	30.764

Fonte: Sistema de Registro Eletrônico do Consórcio TD, item 5, fls. 1.283/1284 do Processo

Na temporada 2017-2018, o fluxo de veículos isentos que ingressaram pela entrada principal foi de 566.417. Comparando com o fluxo de veículos nacionais, que foi de 1.074.849, tem-se um percentual de 53%. O que representa que mais da metade do fluxo de veículos nacionais que entraram no município não contribuíram com a TPA.

Na redação inicial da lei de criação da TPA, os veículos com licenciamento nos municípios de Bombinhas e Porto Belo eram considerados isentos. Porém, a Lei Complementar (municipal) nº 195/2014 retirou do benefício os veículos com licenciamento em Porto Belo.

O fluxo de veículos emplacados em Bombinhas e em Porto Belo que entraram no município encontra-se a seguir:

Quadro 11: Fluxo de veículos emplacados em Bombinhas e Porto Belo isentos que entraram no município

FLUXO DE VEÍCULOS EMPLACADOS EM BOMBINHAS E PORTO BELO QUE ENTRARAM NO MUNICÍPIO		
Temporada	**Entrada**	**Quantidade**
2015	Principal	118.500
	Secundária	16.835
2015-2016	Principal	322.805
	Secundária	31.781
2016-2017	Principal	353.771
	Secundária	23.227
2017-2018	Principal	376.196
	Secundária	19.262

Fonte: Sistema de Registro Eletrônico do Consorcio TD, item 6, fls. 1.285/1286 do Processo

Nas últimas três temporadas, nota-se fluxo padrão, cerca de 300.000, de veículos emplacados em Bombinhas e em Porto Belo que entraram no município de Bombinhas pela entrada principal. Na temporada 2017-2018, os 376.196 de veículos emplacados em Bombinhas e em Porto Belo representaram 35% do fluxo de veículos nacionais que ingressaram pela entrada principal.

O quadro a seguir mostra o fluxo de veículos não isentos que entraram no município.

Quadro 12: Fluxo de veículos nacionais não isentos que entraram no município

FLUXO DE VEÍCULOS NÃO ISENTOS QUE ENTRARAM NO MUNICÍPIO - PLACAS NACIONAIS		
Temporada	**Entrada**	**Quantidade**
2015	Principal	291.605
	Secundária	31.397
2015-2016	Principal	490.263
	Secundária	50.579
2016-2017	Principal	384.213
	Secundária	29.306
2017-2018	Principal	508.432
	Secundária	34.137

Fonte: Sistema de Registro Eletrônico do Consórcio TD, item 7, fls. 1.287/1288 do Processo

Comparando os fluxos de isentos e não isentos, observa-se certa paridade. Na temporada 2015-2016, foram registradas entradas de 479.862 veículos isentos e de 490.263 não isentos pela entrada principal. Do mesmo modo, na temporada 2017-2018, entraram 566.417 veículos isentos e 508.432 não isentos pela entrada principal.

Para os veículos não isentos, o pagamento pode ser realizado em ponto comercial cadastrado, ponto oficial de recolhimento da TPA ou antecipadamente através do *site* da Prefeitura Municipal. O quantitativo de pagamentos antecipados é demonstrado a seguir.

Quadro 13: Pagamentos antecipadas da TPA

PAGAMENTOS ANTECIPADOS	
Temporada	**Quantidade**
2015	4.634
2015-2016	21.934
2016-2017	25.605
2017-2018	27.778

Fonte: Sistema de Registro Eletrônico do Consorcio TD, item 8, fls. 1.289 do Processo

A Prefeitura estipulou o prazo de 30 (trinta) dias contados do ingresso do veículo no município para que os condutores realizem o pagamento da taxa. Decorrido esse prazo, aqueles que não realizarem o pagamento da taxa serão considerados inadimplentes.

A partir de 2018, a Prefeitura iniciou o processo de cobrança dos inadimplentes por meio de notificações encaminhadas via correios para as residências dos proprietários dos veículos, conforme a seguir.

Quadro 14: Cobrança dos inadimplentes da TPA via notificações

NOTIFICAÇÕES		
Data Envio Notificações	**Total Notificações Emitidas**	**Valor Total Lançado**
17/02/2018	10.676	R$ 312.298,52
28/02/2018	8.546	R$ 247.000,59
12/03/2018	7.494	R$ 227.306,91
20/03/2018	8.976	R$ 299.037,97
28/03/2018	9.420	R$ 285.643,24
Total	**45.112**	**R$ 1.371.287,23**

Fonte: Ofício nº 51/2018-GAB da Prefeitura, item 10, fls. 1547/1548

Até a data de 28/03/2018, foram enviadas 45.112 notificações, que correspondem ao valor de R$ 1.371.287,23, todas referentes à temporada 2015. Quanto às outras temporadas, até então não havia cobrança dos inadimplentes.

1.3 VISÃO GERAL DA AUDITORIA

1.3.1 Objetivo

A auditoria teve como objetivo principal avaliar a operacionalização e a aplicação da Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas.

Para atingir o objetivo, foram elaboradas quatro questões de auditoria:

- 1ª - O Município está estruturado para administrar e operacionalizar as atividades da Taxa de Preservação Ambiental?
- 2ª - A operacionalização da cobrança da taxa realizada pela Prefeitura bem como pela Contratada está sendo executada por meio de uma estrutura adequada, de forma organizada, segura e eficaz de modo que contribua para minimizar os custos e maximizar a arrecadação?
- 3ª - Os recursos arrecadados pela cobrança da taxa estão sendo aplicados nas áreas definidas em lei e em projetos aprovados com base nas fragilidades socioambientais do Município?
- 4ª - A Prefeitura/FAMAB possui controle dos recursos recebidos e a receber da Taxa de Preservação Ambiental e está fiscalizando e divulgando sua aplicação?

1.3.2 Metodologia

Nas fases de levantamento e planejamento da auditoria efetuou-se pesquisa na internet e análise da legislação sobre o assunto em questão; realizou-se visita *in loco* para conhecimento, busca de informações e entrevistas com os envolvidos: Prefeita Municipal de Bombinhas, Presidente da Fundação de Amparo ao Meio Ambiente (FAMAB); membros do Conselho Gestor da Taxa; membros da Comissão Permanente da Taxa; e Controladora Interna; além de Vereadores, em razão da instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) em 05 de outubro de 2016.

A execução compreendeu solicitação de documentos à Prefeitura e visita *in loco* nos dias 11, 12 e 13 de abril de 2018, onde foram realizadas reuniões de esclarecimentos, vistorias e análise de documentos, com aplicação de papéis de trabalho.

1.3.3 Volume de recursos fiscalizados

Para o cômputo do volume de recursos fiscalizados, levantaram-se os valores tarifados da Taxa de Preservação Ambiental desde o início da sua cobrança, em 06 de janeiro de 2015, até 15 de abril de 2018, o que totalizou R$ 51.226.355,60.

Quadro 15: Valores Tarifados de 06/01/2015 a 15/04/2018

Período	Total tarifado (R$)
06/01/2015 a 15/04/2015	7.473.428,24
15/11/2015 a 15/04/2016	12.563.954,36
15/11/2016 a 03/05/2017	14.469.400,50
15/11/2017 a 15/04/2018	16.719.572,50
Total	51.226.355,60

Fonte: Portal da Transparência - Prefeitura de Bombinhas

2 RESULTADOS DA AUDITORIA

Os achados estão relacionados e apresentados com base nas quatro questões de auditoria definidas durante a etapa de planejamento.

2.1 ACHADO RELATIVO À PRIMEIRA QUESTÃO DE AUDITORIA

O Município está estruturado para administrar e operacionalizar as atividades da Taxa de Preservação Ambiental?

Para responder a primeira questão de auditoria foi verificado, por meio de análise documental e entrevistas, se a FAMAB estava desempenhando a função de aplicação da lei da TPA, incumbida a ela legalmente. Verificou-se qual era a estrutura organizacional e administrativa do município, seus órgãos, cargos e competências, e quem estava desempenhando as funções de administração e operacionalização da taxa na Prefeitura.

Além disso, buscou-se conhecer quais as competências, atividades e membros da Comissão Permanente instituída para coordenar procedimentos contábeis, técnicos e operacionais relacionados à TPA.

Em decorrência dessa análise, constatou-se que a estrutura administrativa do município não estava preparada para administrar e operacionalizar a taxa, tanto com a vinculação a algum órgão distinto, como com recursos humanos específicos para tal atividade. Para desenvolver as atividades necessárias e habituais relacionadas à taxa criou-se uma comissão permanente, de caráter permanente e habitual, sem definição de periodicidade e data de término, o que ocasionou o desrespeito à lei de criação da taxa que definiu a FAMAB como responsável por estas funções.

O achado de auditoria, as proposições de melhorias, os comentários do Prefeito e a análise acerca das suas considerações estão evidenciados a seguir.

2.1.1 Comissão Permanente criada pela Prefeitura desempenhando função incumbida legalmente à FAMAB

A Lei Complementar (municipal) nº 185/2013, de 19 de dezembro de 2013, que instituiu a Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas entrou em vigor em 19/12/2013, data de sua publicação. Com isso, a Prefeitura Municipal de Bombinhas iniciou a cobrança da TPA no dia 07 de janeiro de 2015, pelo ingresso de visitantes no município em cada temporada de verão, no período de 15 de novembro a 15 de abril.

O art. 7º, § 3º, da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013, alterada pela Lei Complementar (municipal) nº 264/2017, de 16/02/17, dispõe que a Fundação Municipal de Amparo ao Meio Ambiente (FAMAB), órgão integrante da organização administrativa do Município (art. 24 da LC nº 159/2013, alterada pela LC nº 262/2017), é a responsável pela aplicação dos termos constantes na lei de criação da taxa, da aplicação dos recursos arrecadados e de sua fiscalização.

> § 3º A Fundação Municipal de Amparo ao Meio Ambiente será o órgão ambiental responsável pela aplicação desta lei, dos recursos e de sua fiscalização, podendo requisitar recursos humanos de outros órgãos da administração pública municipal para o fiel cumprimento.

Contudo, verificou-se que a FAMAB não desempenhava estas funções, conforme relato do Presidente da Fundação ocorrido em entrevista nos dias 07/03 e 12/04/2018. Para isso, foi criada a Comissão Permanente de Gestão da TPA com a finalidade de coordenar os procedimentos contábeis, técnicos e operacionais relacionados à Taxa de Preservação Ambiental, conforme Decreto (municipal) nº 2148/2016, de 15/01/2016, o que vai de encontro ao art. 7º, § 3º, da Lei nº 185/2013.

> Art. 1º - Fica criada a Comissão Permanente de Gestão da Taxa de Preservação Ambiental, em conformidade com o artigo 124 da Lei Complementar nº 7/2002, com as atribuições de gerir e coordenar os procedimentos contábeis, técnicos e operacionais relacionados à Taxa de Preservação Ambiental - TPA, instituída pela Lei Complementar 185/2013.

O mesmo Decreto, em seus arts. 2º e 3º, nomeia cinco membros da respectiva Comissão e concede gratificação pela participação com valores diferenciados para o Presidente, o Secretário e os Membros, com a justificativa de que as atividades vêm sendo exercidas por servidores em cumulação com as atribuições pertinentes aos seus cargos, mas que, entretanto, demandam dedicação excedente, por conta das responsabilidades inerentes e do volume de atividades a serem desenvolvidas.

Desta situação, analisou-se o caráter permanente e a forma de funcionamento da Comissão.

O Decreto (municipal) nº 1734/2013, que regulamenta o art. 124 da Lei Complementar (municipal) nº 007/2002 – Regime Jurídico dos Servidores Públicos de Bombinhas, dispõe como devem ser compostas e organizadas as comissões permanentes instituídas no município, de onde destaca-se que as atribuições, periodicidade e término dos trabalhos das comissões devem estar contemplados no ato que nomear a comissão.

> Art. 6º - O ato que nomear a Comissão deverá dispor sobre as atribuições, periodicidade e termino dos trabalhos, bem como, a remuneração quando houver. Parágrafo Único - Todas as reuniões devem ser reduzidas a termo, devendo constar as assinaturas dos presentes.

Diante disso, verificou-se que, no Decreto (municipal) nº 2148/2016, que nomeou a Comissão Permanente de Gestão da TPA, somente constam os membros nomeados, com seus respectivos cargos, suas atribuições e que farão jus a uma gratificação, não contemplando periodicidade e prazo dos trabalhos.

Em entrevista com membros da respectiva Comissão, em 06/03/18, apurou-se que a ela foi criada para unir as pessoas de vários setores da Prefeitura que estavam realizando atividades operacionais relacionadas à taxa, porém não foi elaborada uma normativa de atuação, não existe uma periodicidade definida de reuniões, elas acontecem quando necessário, e estas não são registradas em atas. Ainda, durante o período de cobrança da taxa, a dedicação dos membros era quase que exclusivamente com a TPA e nos demais meses realizavam atividades da TPA e das funções de seus cargos.

Pelo Ofício nº 21/2018-GAB da Prefeitura de Bombinhas (fl. 07/08, itens 10 e 11), esta informou que não havia atas normativas, regimento ou estatuto sobre a atuação da Comissão Permanente da TPA e que os procedimentos de operacionalização da TPA eram planejados não somente pela Comissão, mas especialmente pela Secretaria da Fazenda, Secretaria de Administração e Gabinete. Muitas deliberações eram tomadas de ofício pela municipalidade, sem a consignação em atas, confirmando os termos da entrevista.

Em relação aos membros e às gratificações, verificou-se que 11 membros já passaram pela Comissão e que estes receberam continuamente valores como gratificação por fazerem parte de Comissão, conforme o cargo que ocupavam e enquanto o ocupavam, segundo Decreto nº 2148, de 15/01/16; Decreto nº 2178, de 03/05/16; Decreto nº 2263, de 01/03/17; Decreto nº 2310, de 21/06/17; Decreto nº 2356 de 23/11/17; Decreto nº 2377, de 24/01/18; Decreto nº 2384, de 22/02/18 e registros em suas folhas de pagamento (fls. 1480-1527, item 16).

Os membros que compuseram a última Comissão estão relacionados no quadro a seguir, conforme seus Decretos de nomeação, os quais receberam gratificação por fazerem parte de Comissão nos meses em que estavam como membros, conforme segue:

Quadro 16: Membros da Comissão Permanente em março de 2018

Matrícula	Cargo/Lotação	Vínculo	Decreto nomeação	Meses recebidos*
8695	Controladora Interna	Comissionada	Decreto nº 2148 de 15/01/16 Decreto nº 2263, de 01/03/17	Não recebeu
6944	Gestor de Contas Públicas (Controladoria Geral)	Efetivo	Decreto nº 2148 de 15/01/16 Decreto nº 2263, de 01/03/17	Recebeu desde abril de 2016 até abril de 2018
9174 e 10227	Agente Administrativo	Comissionada	Decreto nº 2148, de 15/01/16	Recebeu desde fevereiro de 2016 até abril de 2018
9847	Agente Administrativo (Secretaria da Fazenda)	Efetiva	Decreto nº 2310, de21/06/17	Recebeu desde setembro de 2017 até abril de 2018
2988	Agente Administrativo (Secretaria da Fazenda)	Efetiva	Decreto nº 2356 de 23/11/17	Recebeu desde dezembro de 2017 até abril de 2018

Fonte: Decreto nº 2148, de 15/01/16; Decreto nº 2263, de 01/03/17; Decreto nº 2310, de 21/06/17; e Decreto nº 2356 de 23/11/17 e folhas de pagamento, fl. 1490-1527
*Análise até abril de 2018

Pela análise dos Decretos relacionados à Comissão Permanente e das folhas de pagamento dos membros da Comissão, verificou-se que ela atua continuamente, sem intervalos, desde sua criação em 15 de janeiro de 2016, ou seja, sem periodicidade dos trabalhos ou prazo final.

Corrobora com isso, a existência de pagamentos da gratificação a seus membros em todos os meses, desde sua criação até abril de 2018, mês final desta análise, o que demonstra, também, que a Comissão atua ininterruptamente, o que descaracteriza a função de Comissão e representa atividade habitual da Prefeitura.

Verificou-se que, apesar das atividades relacionadas à TPA demandarem maior dedicação nos meses de sua cobrança, também exigem trabalhos constantes nos demais meses do ano. Disso, concluiu-se que as atividades de administração e operacionalização da TPA deveriam ser realizadas por pessoal vinculado a algum setor da Prefeitura, estruturado para esta função, e não por comissão, já que demandam algumas atribuições durante todo o ano.

Apurou-se, ainda, que nada consta sobre a operacionalização da TPA dentre as competências dos órgãos que compõem a estrutura organizacional do Poder Executivo de Bombinhas, conforme a LC nº 159/2013, alterada pela LC nº 262/2017, incluindo a FAMAB. Também não se encontraram atribuições relacionadas à TPA na Lei que instituiu a FAMAB e no seu Estatuto (Lei Complementar (municipal) nº 78/2008 e Decreto (municipal) nº 1439/2010).

Por tais razões, a operacionalização da taxa está em desacordo com o art. 7º, § 3º, da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013. Como causas pode-se citar a estrutura administrativa e organizacional do município de Bombinhas não preparada para administrar e operacionalizar a TPA e órgãos da Prefeitura não contemplam competências para administrar e operacionalizar a TPA.

Como efeitos, surge o pagamento de gratificação pela participação em comissão legal de caráter permanente e habitual, sendo que a atividade é constante; funcionários realizando atividades habituais em tempo integral pela Comissão no dia a dia, acumulando atribuições ou deixando de executar atividades para o qual foram nomeados e o desrespeito ao § 3º do art. 7º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013 – aplicação da Lei pela FAMAB.

Diante disso, cabe à Prefeitura:

- Aplicar a administração e operacionalização da TPA à Fundação Municipal de Amparo ao Meio Ambiente, estruturando-a para seu fiel cumprimento, conforme o § 3º do art. 7º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013, ou solicitar revogação do respectivo parágrafo deste artigo; Ou
- Definir e estruturar órgão municipal para realizar as atividades relativas à administração e operacionalização da TPA, alterando as normas relacionadas, ou normatizar a forma de operacionalização da Comissão Permanente da TPA para que atenda o Decreto (municipal) nº 1734/2013 e assim atuar.

Com isso, espera-se estruturar administrativa e organizacionalmente o Poder Público Municipal para administrar e operacionalizar a TPA.

2.1.1.1 Comentários do Gestor

Argumentam os gestores o seguinte (fls. 4695-4708):

> O citado § 3ºdo artigo 7º da Lei Complementar 185/2013 foi incluído pela Lei Complementar nº 264 de 16 de fevereiro de 2017. Na redação original da Lei, o artigo 7º dispunha apenas que "Art. 7º Os recursos obtidos através da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental deverão ser aplicados nas despesas realizadas em infraestrutura ambiental, preservação do meio ambiente com seus ecossistemas naturais, limpeza pública e ações de saneamento."
>
> Por tal motivo, desde o início da cobrança, em 2015, a arrecadação, operacionalização e demais atividades administrativas ficaram a cargo da Secretaria de Finanças e da Comissão Permanente da TPA. Não obstante, o Município irá proceder com a análise da viabilidade da alteração da Lei com vistas a estruturar da melhor forma possível a operacionalização da TPA e, por conseguinte, a Comissão Permanente será extinta.

2.1.1.2 Análise dos comentários do Gestor

Este Tribunal apontou que a competência de administrar e operacionalizar a TPA não estava sendo executada pela FAMAB, conforme dispõe o art. 7º, § 3º, da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013. Como possível causa, apurou-se que o município de Bombinhas não estava estruturado administrativa e organizacionalmente para gerenciar e operacionalizar a TPA, trazendo em seu relatório inicial opções de solução para o achado, como revogar o parágrafo do

artigo da lei referente a competência aplicada à FAMAB e definir e estruturar órgão municipal para realizar tais atividades.

No tocante à alegação trazida pelo gestor de que a atribuição de responsabilidade à FAMAB tenha sido conferida pela Lei Complementar (municipal) nº 264/2017 em momento posterior à redação original da lei de criação da taxa, entende-se que, em respeito ao princípio da legalidade estabelecido pelo art. 37 da Constituição Federal de 1988, isso não exime a Prefeitura do fiel cumprimento à lei. Pelo contrário, denota ser um fato relevante que, inclusive, foi objeto de discussão e alteração legislativa. Portanto, não passível de ser ignorado.

Por outro lado, os gestores mencionam que o município procederá com a análise da viabilidade da alteração da Lei, visando estruturar, da melhor forma possível, a operacionalização da TPA e, por conseguinte, extinguirá a Comissão Permanente, o que demonstra consonância com irregularidade apontada e as sugestões apresentadas.

Assim, considerando que as alegações dos gestores não destituem o achado de auditoria e que os gestores se comprometem em realizar ações para sanar o problema aqui apontado, sugere-se manter a situação encontrada, permanecendo apenas como sugestão de determinação ação relacionada ao descumprimento da lei, ficando as medidas a serem adotadas pelo município para solucionar a questão quando da conclusão de sua análise de viabilidade, o que deve constar em futuro plano de ação a ser elaborado pelo gestor e entregue a este Tribunal, se assim a decisão proceder.

Contudo, ressalta-se que enquanto estiver vigente o § 3º do art. 7º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013 este deve ser cumprido. Assim, fica a determinação ao município de:

- Aplicar a administração e operacionalização da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) à Fundação Municipal de Amparo ao Meio Ambiente (FAMAB), estruturando-a para seu fiel cumprimento, conforme o § 3º do art. 7º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013.

2.2 ACHADOS RELATIVOS À SEGUNDA QUESTÃO DE AUDITORIA

A operacionalização da cobrança da taxa realizada pela Prefeitura bem como pela Contratada está sendo executada por meio de uma estrutura adequada, de forma organizada, segura e eficaz de modo que contribua para minimizar os custos e maximizar a arrecadação?

Para responder a segunda questão de auditoria foi verificado, por meio de análise documental, inspeção *in loco* e entrevistas, se as estruturas de orientação e cobrança da TPA nos

acessos ao município comportavam a demanda de pessoas e veículos de forma organizada, segura e eficaz; se a arrecadação, transporte e guarda dos recursos recebidos pelo pagamento da taxa eram realizados de forma segura; se os visitantes do município estavam pagando a taxa pela forma como ela estava sendo operacionalizada; e se existiam atividades contratadas de operacionalização da taxa que não estavam sendo executadas.

Para a análise, foram realizadas inspeções nas estruturas físicas existentes nos acessos ao município e requisitadas informações sobre tempo de espera e distância nas filas de entrada em Bombinhas, quantidade de veículos que entram por cada acesso, local de armazenamento e meio de transporte dos recursos arrecadados, periodicidade do recolhimento dos recursos arrecadados em dinheiro dos locais de cobrança, quantidade média de recursos em dinheiro que entram/permanecem diariamente nos locais de cobrança, dentre outras informações.

Ainda, foram solicitadas informações sobre o contrato com a empresa que disponibilizou a solução tecnológica de gestão administrativa da taxa, formas e locais de pagamento da taxa, valores arrecadados por forma de pagamento e por local, fluxo de veículos que entraram no município, quantitativo de veículos nacionais e estrangeiros que pagaram a taxa, formas de cobrança dos inadimplentes, quantidade e valores recebidos de inadimplentes pagos via boleto, inadimplentes em dívida ativa, custo deste contrato, serviços já executados pela Prefeitura que constam no contrato, serviços que esta poderia assumir, e custo para manter atividades executadas pela Prefeitura.

Em decorrência deste processo de análise técnica, com relação à segunda questão de auditora, constatou-se que a Prefeitura e a Contratada não estão operacionalizando a cobrança da taxa por meio de uma estrutura adequada, de forma organizada, segura e eficaz de modo que contribua para minimizar os custos e maximizar a arrecadação.

Os achados de auditoria, as proposições de melhorias, os comentários do gestor municipal e a análise acerca das suas considerações estão evidenciados a seguir.

2.2.1 Estruturas de cobrança da TPA não comportam a demanda de veículos de forma organizada e eficaz

A Lei Complementar (municipal) nº 185/2013 estabelece em seu art. 2º que a Taxa de Preservação Ambiental (TPA) tem como fato gerador o ingresso de visitantes por meio do seu único acesso pela Avenida Governador Celso Ramos em altíssima escala durante os meses de novembro a abril e que leva em consideração a utilização, efetiva ou potencial, da infraestrutura física, do acesso e fruição ao patrimônio natural, ambiental e histórico do município de Bombinhas, incidente sobre o trânsito de veículos utilizando infraestrutura física ambiental:

> Art. 2º A TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL - TPA tem como **fato gerador o ingresso de visitantes por meio do seu único acesso pela Avenida Governador Celso Ramos** em altíssima escala durante os meses de novembro a abril em um território de apenas 36km² e de extrema sensibilidade ambiental, colocando em risco os ecossistemas naturais da cidade de Bombinhas, considerando A UTILIZAÇÃO, EFETIVA OU POTENCIAL DA INFRA-ESTRUTURA FÍSICA, DO ACESSO E FRUIÇÃO AO PATRIMÔNIO NATURAL, AMBIENTAL E HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE BOMBINHAS, **INCIDENTE SOBRE O TRÂNSITO DE VEÍCULOS UTILIZANDO INFRAESTRUTURA FÍSICA** ambiental, durante o período de incidência dessa visitação. (Redação dada pela Lei Complementar nº 268/2017). (Grifo nosso)

A Lei (municipal) nº 1407/2014, que regulamenta a Lei Complementar (municipal) nº 185/2013, em seu art. 2º, define que o lançamento da TPA ocorrerá quando do ingresso do veículo no município e, no art. 3º, que a identificação do veículo será realizada através de sistema de registro eletrônico:

> Art. 2º **O Lançamento da TPA ocorrerá quando do ingresso do veículo na jurisdição do Município de Bombinhas** através de identificação e registro que resultará no lançamento da cobrança de acordo com o artigo 5º da Lei Complementar nº 185/2013.
> Art. 3º O Poder Executivo Municipal implantará **sistema de registro eletrônico, visando a identificação do veículo** e processamento administrativo até sua quitação que deverá ocorrer até o momento da saída do veículo do perímetro municipal. (Grifo nosso)

Nota-se, portanto, que a legislação municipal definiu não somente o fato gerador da taxa, como a estrutura para realização do lançamento, qual seja, sistema de registro eletrônico localizado no único acesso ao município pela Avenida Governador Celso Ramos.

Primeiramente, cabe frisar que existem dois acessos ao município, o principal, pela Avenida Governador Celso Ramos, e outro por meio do morro que liga Porto Belo ao Bairro de Zimbros/Bombinhas.

Quadro 17: Imagem do acesso ao Município de Bombinhas via Morro de Zimbros

Fonte: Google Maps[4]

[4] Disponível em: https://www.google.com.br/maps/dir/Zimbros,+Bombinhas+-+SC/Porto+Belo,+SC,+88210-000/@-27.1538514,-

Deste modo, em 13 de agosto de 2014, a Prefeitura, através da Secretaria de Administração, publicou o Edital de Licitação na Modalidade Concorrência Pública nº 007/2014 – PMB, cujo objeto é a "CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA DISPONIBILIDADE DE SOLUÇÃO TECNOLÓGICA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DA TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E SERVIÇOS CORRELATOS" (fls. 4.312-4.376).

A empresa vencedora do certame foi o Consórcio TD, composto pelas empresas Telmesh Tecnologia e Sistemas LTDA e Dinâmica Soluções em Tecnologia da Informação LTDA – EPP. A Prefeitura e o Consórcio firmaram, em 01/12/2014, o Contrato nº 40/2014, com vigência inicial de 24 (vinte e quatro) meses, sendo prorrogado pelos Termos Aditivos nº 3, 4 e 5 até o dia 31/05/2018.

Portanto, cabe ao Consórcio TD, o fornecimento de toda a tecnologia de detecção e identificação dos veículos, bem como, o fornecimento da estrutura de hardware e mobiliário para os Postos de Cobranças da TPA, conforme o Termo de Referência do referido Edital de Licitação:

> EDITAL DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 007/2014 – PMB
>
> IV – TERMO DE REFERÊNCIA DA SOLUÇÃO TECNOLÓGICA
>
> A empresa contratada deverá ser responsável por **fornecer toda a tecnologia (hardware e software) de detecção e identificação dos veículos**; fornecimento dos softwares necessários para e Geração das taxas de cobrança e cobranças prévias das taxas; fornecer mão de obra para manutenção corretiva e preventiva de toda a solução tecnológica; fornecer mão de obra para conferência das placas identificadas e para cobrança da TPA no Posto de Cobrança; fornecer mão de obra para a cobrança da Taxa de Preservação Ambiental; disponibilizar um escritório no município de Bombinhas para atualização cadastral de isentos e **fornecer estrutura de hardware e mobiliário para os Postos de Cobrança da TPA** e da rede credenciada. (Grifo nosso)

Assim sendo, constatou-se, na inspeção *in loco*, que existiam estruturas instaladas para cobrança da taxa tanto no acesso pela Avenida Governador Celso Ramos (acesso por Bombas), como no acesso pelo Morro de Zimbros (acesso por Zimbros). As estruturas estavam compostas por câmeras, que fazem parte do sistema de registro eletrônico responsáveis por identificar os veículos, e por guichês de atendimento para cobrança da taxa.

As câmeras funcionavam basicamente como radares, identificando automaticamente a placa dos veículos que ingressam no município. Enquanto os guichês de cobranças ficavam localizados fora da via, com estrutura física em alvenaria (acesso por Bombas) e em contêiner (acesso por Zimbros), e estavam divididos por forma de pagamento – em dinheiro ou em cartão.

48.5455903,14z/am=t/data=!4m13!4m12!1m5!1m1!1s0x94d8a5fb7a783699:0x25436c6d05bf6eaa!2m2!1d-48.5277703!2d-27.1772087!1m5!1m1!1s0x94d8a59192f83479:0xb408dc5f7ad35162!2m2!1d-48.5757024!2d-27.157469. Acesso em: 20 mar. 2019.

Quadro 18: Estruturas de cobrança da taxa nos acessos ao município de Bombinhas

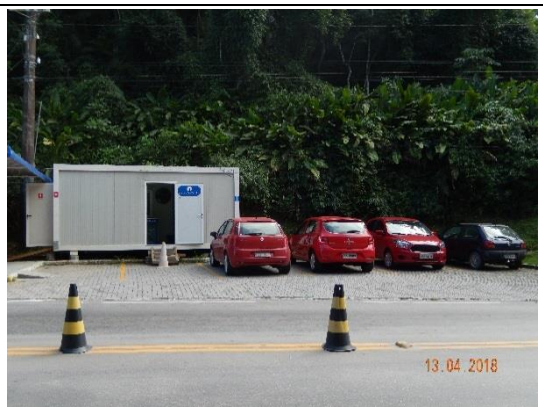
Foto DSC7618 – Posto de cobrança do acesso ao município via Bombas	Foto DSC8125 – Posto de cobrança do acesso ao município via Zimbros
Foto DSC7635 – Câmeras do sistema de registro eletrônico do acesso ao município via Bombas	Foto DSC8113 – Câmeras do sistema de registro eletrônico do acesso ao município via Zimbros.

Fonte: TCE/SC, em inspeção *in loco*

Além disso, verificou-se que a estrutura do acesso por Bombas possuía 42 (quarenta e duas) vagas para estacionamento: 25 (vinte e cinco) vagas no acostamento da pista sentido Porto Belo – Bombinhas e 17 (dezessete) vagas no sentido Bombinhas – Porto Belo, sendo que os guichês de cobrança ficavam localizados somente no sentido Bombinhas – Porto Belo.

Quadro 19: Estacionamentos do acesso ao município por Bombas

Foto DSCN7625 – Estacionamento sentido Porto Belo – Bombinhas	Foto DSCN7623 – Guichês de cobrança do acesso ao município por Bombas

Foto DSCN8224 – Estacionamento sentido Bombinhas – Porto Belo	 Foto DSCN 8221 – Estacionamento sentido Bombinhas – Porto Belo ao lado dos guichês

Fonte: TCE/SC, em inspeção *in loco*

No acesso ao município por Zimbros, constatou-se que a estrutura não possuía estacionamento para veículos, deste modo, os veículos acabavam formando uma fila ao longo da via para realizar o pagamento da taxa na alta temporada.

Quadro 20: Região do Posto de Cobrança da taxa no acesso ao município por Zimbros

Foto DSCN8123 – Estrutura acesso ao município por Zimbros	Foto DSCN8119 – Acesso ao município por Zimbros
Foto DSCN8111 – Local em que os veículos estacionam	Foto DSCN8115 – Local em que os veículos estacionam

Fonte: TCE/SC, em inspeção *in loco*

Salienta-se que a estrada que leva ao município pela entrada de Zimbros é precária, não asfaltada e sem sinalização sobre a sua existência. Não há placas indicativas em Porto Belo de que

existe esse outro acesso a Bombinhas, mas há placas ao longo do Morro de Zimbros avisando sobre o pagamento de TPA. O trecho inicial dessa estrada pertence ao município de Porto Belo, o que dificulta medidas por parte de Bombinhas.

Quadro 21: Caminho para Acesso por Zimbros

<table>
<tr>
<td>
Foto DSCN8081 - Placa em Porto Belo sem aviso sobre Acesso por Zimbros</td>
<td>
Foto DSCN8078 - Placa em Porto Belo sem aviso sobre Acesso por Zimbros</td>
</tr>
<tr>
<td>
Foto DSCN8097 - Estrada Acesso por Zimbros</td>
<td>
Foto DSCN8101 - Estrada Acesso por Zimbros</td>
</tr>
</table>

Fonte: TCE/SC, em inspeção *in loco*

Registra-se que, desde 2010, existe uma ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal em Itajaí (Processo ACP 207.72.08.05158-4) sobre um segundo acesso a Bombinhas, chamado Rodovia Turística Porto Belo – Bombinhas, na qual requer a apresentação de estudos de impactos ambientais e alternativas de trajeto por parte do governo de Santa Catarina.

A princípio, de acordo com art. 5º da Lei (Municipal) nº 1407/2014, as estruturas dos postos de cobrança nos acessos do município não seriam necessárias, pois o lançamento da taxa seria realizado pelas câmeras do sistema de registro eletrônico e o visitante poderia realizar o pagamento em estabelecimentos comerciais, bancos, internet, entre outros meios.

> Art. 5º Para o pagamento da taxa será implantado sistema de rede conveniada, que oportunizará o mesmo em estabelecimentos comerciais, bancos, internet, entre outros.

Entretanto, em entrevistas com os responsáveis pelo Consórcio TD e servidores da Prefeitura realizadas nos dias 11 e 12/04/18, verificou-se que o sistema não é capaz de identificar

as placas de veículos estrangeiros, fazendo-se necessário abordar esses veículos quando do ingresso no município, para que seja realizado o pagamento.

Diante disso, a Prefeitura tem disponibilizado fiscais para realizarem a abordagem dos veículos estrangeiros e direcioná-los para realizarem o pagamento nos guichês de cobrança localizados nas entradas do município.

Destaca-se que o item IV – Objetivo, Anexo I – Projeto Básico, do Edital de Licitação nº 007/2014 assenta que o sistema de coleta de informações e cobrança deve ser realizado de maneira ágil e eficiente, capaz de abranger o trânsito de veículos que utiliza a infraestrutura física:

> EDITAL DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 007/2014 – PMB
> ANEXO I
> PROJETO BÁSICO
> [...]
> IV – OBJETIVO
> [...]
> Assim, o projeto visa à implantação de solução tecnológica de gestão administrativa da Taxa de Preservação Ambiental permitindo ao município coletar informações e proceder com a cobrança da referida taxa quando constado o fato gerador conforme definido na legislação municipal de **maneira ágil e eficiente capaz de abranger o trânsito de veículos que utiliza a infraestrutura física** e a permanência de pessoas na sua jurisdição durante o período de veraneio compreendido entre 15 de novembro e 15 de abril do exercício seguinte. (Grifo nosso)

No entanto, o procedimento de abordagem dos veículos estrangeiros tem causado constrangimento e agravado as filas de veículos em direção ao município, conforme relatados na mídia desde 2015:

> **Cobrança do pedágio para estrangeiros gera filas em Bombinhas (2015)**
> O início da **cobrança da Taxa de Preservação Ambiental para estrangeiros provocou filas na entrada principal de Bombinhas** nesta quarta-feira. Os veículos começaram a ser parados por fiscais da prefeitura a partir das 9h. A maioria dos turistas se dispôs a pagar a taxa no posto ao lado da Vigilância Sanitária, mas **houve quem reclamasse da demora e do congestionamento**.[5]
>
> **Cobrança de pedágio de estrangeiros provoca fila e reclamação em Bombinhas (2016)**
> A **cobrança do pedágio ambiental para estrangeiros, em Bombinhas, tem provocado filas e reclamações**. Como não há possibilidade de pagamento posterior para turistas que vêm de outros países, a taxa tem que ser quitada no primeiro posto de cobrança, no morro de acesso à cidade. Só que o volume de carros vindos do exterior é bem maior do que o previsto pela prefeitura.
> O resultado é que **falta espaço para estacionar** nos horários de pico, e o **entra e sai dos carros nas vagas acaba complicando ainda mais o já congestionado trânsito** no local.[6]
>
> **Chegada dos argentinos congestiona trânsito em Porto Belo (2018)**
> A previsão do governo do Estado de que o verão catarinense teria bom número de turistas argentinos começou a ser confirmada. Nesta segunda-feira, centenas de veículos

[5]Disponível em: <http://osoldiario.clicrbs.com.br/sc/noticia/2015/01/cobranca-do-pedagio-para-estrangeiros-gera-filas-em-bombinhas-4676929.html>. Acesso em: 20 mar. 2019.
[6]Disponível em: <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2016/01/cobranca-de-pedagio-de-estrangeiros-provoca-fila-e-reclamacao-em-bombinhas-4944507.html>. Acesso em: 20 mar. 2019.

> com placas do país vizinho passaram pela avenida Governador Celso Ramos com direção a Bombinhas. A consequência foi uma segunda-feira **intransitável em Porto Belo, com filas chegando a 10 quilômetros** no final da tarde.[7] (Grifo nosso)

Em síntese, no acesso ao município pela entrada principal, via Bombas, os fiscais abordam os veículos estrangeiros ainda na via, tiram dúvidas dos visitantes, explicam sobre a taxa e sugerem que o estrangeiro estacione o veículo, atravesse a rua e realize o pagamento nos guichês de cobrança. Enquanto no acesso via Zimbros, os estrangeiros estacionam os veículos na própria via, formando filas ao longo da estrada.

Quadro 22: Veículos estrangeiros estacionados no Portal de Bombas

Imagem de veículos estrangeiros estacionados em frente ao posto de cobrança no acesso ao Município via Bombas

Fonte: Clicrbs, 05/01/2016[8]

Em entrevista com o responsável da Prefeitura pela operacionalização da taxa ocorrida no dia 12/04/ 2018, o mesmo relatou que considera a estrutura física o maior problema na operacionalização da cobrança da taxa. Além do fato de os estrangeiros se sentirem discriminados, relatou que, em dias de chuva, os fiscais não conseguem abordar os visitantes de outros países para realizar a cobrança, pois não há cobertura na via.

Como boa alternativa, ressalta-se o trabalho desenvolvido por Faria[9] (2008), no qual descreve, como medida de controle de congestionamento em pedágios, a implementação de cabines de cobrança em "tandem", que envolve o uso de duas cabines na mesma faixa de cobrança, permitindo atendimento simultâneo a dois veículos, aumentando a taxa de atendimento:

> **2.5. MEDIDAS DE CONTROLE DE CONGESTIONAMENTO**
> Quando a demanda de tráfego excede a capacidade da praça, podem acontecer atrasos excessivos e grandes impactos ambientais. Isso acontece comumente em rodovias antigas em áreas urbanas muito desenvolvidas. Para novas praças de pedágio que possuam restrições ambientais e altos custos de implantação, algumas medidas podem ser tomadas para contornar esses problemas. A solução pode ser adotar sistemas mais avançados de coleta de tarifa, o que diminui o tempo de atendimento na praça de pedágio, ou aumentar

[7]Disponível em: <http://visornoticias.com.br/chegada-dos-argentinos-congestiona-transito-em-porto-belo>. Acesso em:20 de mar. de 2019.

[8] Disponível em: < http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2016/01/cobranca-de-pedagio-de-estrangeiros-provoca-fila-e-reclamacao-em-bombinhas-4944507.html>. Acesso em 20 de mar. de 2019.

[9] Faria, Bruno Santana de. **Procedimento para dimensionamento do layout de praças de pedágio** / Bruno Santana de Faria – Rio de Janeiro: IME, 2008.

> a capacidade da praça. O aumento da capacidade da praça, conforme apresentado por SCHAUFLER (1997), pode ser feito através de reversão de faixas, cobrança unidirecional de pedágio, **cabines de cobrança em série** e faixas avançadas de cobrança.
> [...]
> **2.5.3. CABINES DE COBRANÇA EM "TANDEM"**
> O conceito de cabines em "tandem" envolve o **uso de duas cabines manuais na mesma faixa de cobrança, permitindo o atendimento simultâneo a dois veículos** (FIG 2.19). A intenção dessa técnica é reduzir o intervalo entre atendimentos em uma faixa de cobrança, e desta forma, **aumenta-se a taxa de atendimento.** O intervalo é medido a partir do instante em que um motorista completa sua transação e começa a sair da cabine até o instante em que o motorista seguinte começa a ser atendido. SCHAUFLER (1997) estima que a adoção de cabines em série possa gerar um acréscimo de 15 a 25% na capacidade da praça. (Grifo nosso)

Quadro 23: Modelo de cabines de cobrança em "tandem"

Imagem de cabines de cobrança em "tandem"

Fonte: Araújo *apud* Fontes (2001)

Outro exemplo, cita-se o caso da Prefeitura Municipal de Ilhabela/SP, que realiza a cobrança de Taxa de Preservação Ambiental (TPA) por meio de uma estrutura com guichês de cobrança localizados na via, de modo que o condutor do veículo não precise descer para efetuar o pagamento da taxa.

Quadro 24: Guichês de cobranças de TPA em Ilhabela/SP

Imagem de guichês de cobrança da TPA em Ilhabela/SP

Fonte: Prefeitura Municipal de Ilhabela[10]

[10] Disponível em: <http://www.ilhabela.sp.gov.br/blog/isencao-da-tpa/>. Acesso em: 20 mar. 2019.

Outrossim, em resposta ao questionamento acerca do quantitativo mensal de carros estrangeiros que entraram em Bombinhas, a Prefeitura informou, por meio do Ofício nº 21/2018-GAB (fl. 09, item 14), que:

> Como os veículos estrangeiros são abordados na entrada do Município, e efetuam o pagamento antecipadamente, **o número de pagantes configura o número total de veículos estrangeiros registrados** pelo sistema de cobrança da TPA. (Grifo nosso)

Portanto, visto que as câmeras do sistema de registro eletrônico não identificam placas estrangeiras, o número de lançamentos de TPA para veículos estrangeiros corresponde ao número total de veículos que pagaram a taxa. Isto é, se não há abordagem pelo fiscal, não há lançamento da entrada do veículo no sistema, logo, não há registro de veículo estrangeiro inadimplente.

Ainda, considerando que 40,93% dos entrevistados durante a temporada da Pesquisa de Demanda Turística do Município de Bombinhas/SC Temporada 2016/2017 é de estrangeiros, o que se pode considerar, também, como percentual de estrangeiros em Bombinhas, e que, nas temporadas 2015/2016, 2016/2017 e 2017/2018, foram lançadas 104.258, 90.440 e 83.528 placas de veículos estrangeiros, respectivamente, segundo dados informados pelo Consórcio TD (fls. 726-729), fica evidente que as estruturas de cobranças da TPA não comportam a demanda de veículos de forma organizada e eficaz, uma vez que têm causado constrangimento aos estrangeiros pela abordagem dos fiscais somente dos veículos estrangeiros e agravamento das filas de veículos nas vias de acesso ao Município.

Do todo exposto, identificaram-se como principais causas da deficiência nas estruturas de cobrança da TPA no acesso ao município via Bombas, por não comportar a demanda, a localização dos guichês de cobranças na calçada e no lado oposto da via de entrada do município e a insuficiência de vagas no estacionamento. No acesso ao município via Zimbros, identificou-se a precariedade da estrada de acesso e a ausência de estacionamento; e, em ambos acessos, ausência de cobertura na via para proteção dos fiscais em dias de chuva.

Diante desses fatos pode ocorrer agravamento das filas de veículos com longo tempo de espera na entrada do município, e a não cobrança de veículos estrangeiros em dias de chuva, quando não abordados pelos fiscais.

Assim sendo, para solucionar e/ou amenizar essas situações, a Prefeitura Municipal de Bombinhas deve:

- Alterar as estruturas de cobrança da TPA nos acessos principal e secundário de forma que não seja necessário o motorista descer do seu veículo para realizar o pagamento.

Espera-se, com isso, que ocorra a redução das filas de veículos na entrada do município e que a cobrança da taxa seja realizada de forma eficaz, atingindo todos os veículos que ingressam em Bombinhas.

2.2.1.1 Comentários do Gestor

Os gestores entendem que (fls. 4695-4708):

> Com a devida vênia, entendemos que não é possível adotar esta solução devido à situação local das entradas do município, onde em épocas de temporada o fluxo de veículos é intenso e a paralisação ainda que momentânea nas cabines para pagamento da TPA determinará um engarrafamento sem precedentes. No entanto, tais considerações são preliminares, e o Município poderá, caso necessário, realizar estudos de viabilidade para adoção ou não de tal medida.

2.2.1.2 Análise dos comentários do Gestor

Os gestores se manifestaram no sentido contrário à sugestão, alegando que a paralisação, ainda que momentânea nas cabines para pagamento da TPA, determinará um engarrafamento sem precedentes.

Primeiramente, cabe destacar que a recomendação sugerida trata de mudança nas estruturas de cobrança e não de instalação de cabines. A utilização de cabines em "tandem" foi abordada no corpo do Relatório de Auditoria apenas como uma das alternativas, não sendo essa a única solução possível para evitar que o motorista ou algum outro passageiro necessite descer do veículo para realizar o pagamento da taxa.

Ademais, cumpre relembrar que a situação encontrada, na qual os fiscais abordam os veículos estrangeiros ainda na via, tiram dúvidas, explicam sobre a taxa, sugerem que os estrangeiros estacionem o veículo, atravessem a rua e realizem o pagamento nos guichês de cobrança, tem causado constrangimento e agravado as filas de veículos em direção ao município. Isto é, o modo de operacionalização e a estrutura atual não são compatíveis para atender a demanda de forma organizada e eficaz.

Outro fato relevante, embora os gestores não tenham abordado em sua resposta, são as novidades trazidas pela Prefeitura para a temporada 2018/2019, divulgadas no *site* da Prefeitura[11], na data de 14 de novembro de 2018:

> O prefeito Paulo Henrique Dalago Muller conduziu a apresentação e respondeu aos questionamentos dos representantes da imprensa que estiveram presentes. Entre as novidades explanadas estão o convênio com a empresa Sem Parar, que fará a cobrança automática de veículos nacionais que possuem o sistema; o lançamento do aplicativo, em que será possível adquirir crédito, consultar débitos e efetuar pagamentos; novos pontos de autoatendimento; e ainda a disponibilidade de WiFi gratuita no posto de atendimento para acessar a internet e efetuar o pagamento **sem precisar sair do carro.**

[11]. Disponível em: <https://www.bombinhas.sc.gov.br/noticias/index/ver/codMapaItem/10974/codNoticia/523893>. Acesso em: 20 mar. 2019.

> [...]
> **NOVIDADES**
> Para esta temporada de cobrança que se inicia, o destaque é o credenciamento da empresa SEM PARAR, para pagamento automático de veículos nacionais. Os veículos nacionais que possuem as tarjetas do "SEM PARAR" terão seus pagamentos efetuados automaticamente através deste meio de pagamento.
> Outra facilidade no pagamento é a possibilidade de aquisição de créditos antecipados, inclusive por turistas estrangeiros através do Site, Aplicativo, Rede do Comércio, Postos oficiais, Terminais de autoatendimento e HotSpot. O veículo estrangeiro que adquirir seu crédito antecipado não precisará parar na entrada da cidade, basta apresentar o comprovante que terá sua entrada validada **sem precisar descer do veículo**.
> O aplicativo é uma novidade para facilitar o pagamento e também a comprovação da isenção pelos prestadores de serviços cadastrados previamente.
> Três terminais de autoatendimento serão instalados no posto oficial localizado na entrada do município, complementando o atendimento presencial e agilizando o pagamento. Neste posto também haverá um HotSpot denominado "TPA Pague Aqui". Hotspot é a denominação de um determinado local onde uma rede sem fio (tecnologia Wi-Fi) está disponível para ser utilizada. O contribuinte que estiver entrando na cidade poderá se conectar a nossa rede e realizar o pagamento pelo celular.
> Serão contratados orientadores que estarão na entrada principal do município, tirando dúvidas sobre a taxa, os pagamentos, funcionamento do aplicativo, dos terminais de autoatendimento e demais orientações ao contribuinte. Além destas facilidades no pagamento, a sinalização viária será aprimorada. (Grifo nosso)

As novidades também foram noticiadas na mídia. Na data de 11 de novembro de 2018, o *site* NSC Total[12] publicou uma matéria, na qual abordou o fato de que a maioria das filas é formada por veículos que vêm do exterior, que precisam pagar a taxa na chegada a Bombinhas, e a tendência é que as medidas ajudem a reduzir os congestionamentos.

> A cobrança reinicia com novidades como a inclusão do Sem Parar, que debitará a taxa automaticamente para os motoristas inscritos, e de um aplicativo para pagamento remoto. **As medidas deverão ter como efeito a redução das filas que se formam na entrada da cidade, todo verão.**
> Para quem preferir pagar pelo celular, o aplicativo estará disponível a partir do reinício da cobrança. **Pela primeira vez, o pagamento adiantado também poderá ser feito pelos estrangeiros,** que terão que mostrar o comprovante na entrada da cidade. **Como a maioria das filas é formada por veículos que vêm do exterior, que precisavam pagar a taxa na chegada a Bombinhas, a tendência é que a medida ajude a reduzir os congestionamentos.**
> A prefeitura também instalou no posto da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), na entrada da cidade, três terminais eletrônicos de pagamento e ponto de internet wi-fi gratuita para o motorista que quiser acessar o site ou o aplicativo e efetuar o pagamento. (Grifo nosso)

Assim, nota-se que a Prefeitura tem ciência das deficiências geradas pelo modo de operacionalização e pelas estruturas de cobrança da TPA nos acessos ao município e que vem desenvolvendo iniciativas para amenizar os efeitos - convênio com a empresa Sem Parar; lançamento do aplicativo; novos pontos de autoatendimento; e disponibilidade de Wi-Fi gratuita no posto de atendimento.

[12] Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/dagmara-spautz/pedagio-de-bombinhas-volta-a-ser-cobrado-nesta-quinta>. Acesso em : 20 mar. 2019.

São iniciativas que não alteram as estruturas de cobrança nos acessos ao município, mas que vão ao encontro dos anseios deste Tribunal, no tocante à pretensão de reduzir a necessidade de o motorista descer do seu veículo para realizar o pagamento.

Outro ponto que cabe destacar é a entrada em vigor do sistema de placas de identificação de veículos no padrão disposto na Resolução Mercosul do Grupo Mercado Comum nº 33/2014, atualmente em fase de transição, mas que pode vir a impactar positivamente esta questão, ao menos quanto às dificuldades em relação aos veículos estrangeiros.

Conforme noticiado na página do UOL[13], em 26/04/2018, o novo sistema busca criar um banco de dados único entre os países - Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela, visando a facilitar o trânsito e a fiscalização entre as fronteiras. Uruguai (desde março de 2015) e Argentina (abril de 2016) já passaram a adotar o novo sistema de identificação.

No Brasil, o novo sistema foi estabelecido pela Resolução nº 729/2018 do Denatran, alterada pela Resolução nº 770/2018, a qual definiu que, até a data de 30 de junho de 2019, os órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal deverão implementar a Placa de Identificação Veicular para os veículos a serem registrados, em processo de transferência de município ou de propriedade, ou quando houver a necessidade de substituição das placas.

Ante o exposto, entende-se que as alegações dos gestores não destituem o achado de auditoria. Porém, considerando que a redação da sugestão de recomendação comprometeu o entendimento dos gestores, como ficou evidenciado nos comentários por eles realizados, sugere-se alterar o texto da recomendação nos seguintes termos:

- Alterar as estruturas de cobrança da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) ou reformular sua operacionalização nos acessos ao município, principal e secundário, de forma que não seja necessário que o motorista ou outro passageiro desembarque do veículo para realizar o pagamento da taxa.

2.2.2 Manuseio, transporte e guarda dos recursos recebidos pelo pagamento da taxa realizados de forma insegura

Conforme o art. 4º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013, a TPA será lançada e arrecadada na forma estabelecida em lei regulamentadora e operacionalizada segundo decreto municipal.

> Art. 4º A Taxa de Preservação Ambiental - TPA será lançada e arrecadada na forma estabelecida em lei regulamentadora e operacionalizada através de Decreto do Poder Executivo Municipal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 195/2014)

[13] Disponível em: <https://carros.uol.com.br/noticias/redacao/2018/04/26/placa-mercosul-sera-obrigatoria-apenas-para-automovel-novo-e-transferido.htm>. Acesso em: 20 mar. 2019.

Em entrevista realizada no dia 06/03/18 com técnicos da Prefeitura e membros da Comissão Permanente, responsáveis pela operacionalização da TPA, perguntou-se se foi expedido algum regulamento sobre a taxa, quando foi respondido que não existia nenhum regulamento, além da Lei.

Em razão de não existir documento que apresenta o detalhamento da operacionalização da TPA, buscou-se verificar como eram realizadas as arrecadações dos valores cobrados, bem como seu transporte e guarda.

Conforme o Edital de Licitação da Concorrência Pública nº 007/2014 (fls. 4.312-4.376) para a contratação de empresa especializada para a disponibilidade de solução tecnológica de gestão administrativa da taxa e serviços correlatos, Anexo I – Projeto Básico, item V, consta como deveres da contratada manter estrutura operacional mínima (item t) e depositar os valores recebidos nos Postos de Cobrança em conta específica (item u).

> u) Depositar os valores recebidos nos Postos de Cobrança em conta específica a ser fornecida pela Contratante, mediante prestação de contas, juntamente com relatórios estatísticos de passagem de veículos, relatórios de gestão de débitos e pagamentos por período e outros que o Município julgar necessários.

No mesmo Projeto Básico, item VI, referente à solução tecnológica (fl. 32 do Projeto), e no detalhamento do módulo do Sistema de Pagamento (fl. 37 do Projeto), consta que o sistema deverá permitir o pagamento com cartão de crédito, débito e dinheiro, vedado o pagamento em moeda estrangeira.

> Permitir o pagamento via site, através de cartões de crédito ou débito; pagamento na rede credenciada do comércio, em no mínimo, 20 estabelecimentos e nos 05 postos oficiais de cobrança em cartão de crédito, cartão de débito ou em dinheiro, vedado o pagamento em moeda estrangeira.
>
> O sistema deverá permitir o pagamento com cartão de crédito, débito ou em dinheiro, nos postos de regularização.

Em entrevista com técnicos da Prefeitura e membros da Comissão Permanente, nos meses de março e abril de 2018, obtiveram-se as seguintes informações sobre como estava acontecendo a cobrança, transporte e guarda dos valores arrecadados com a taxa:

- Existiam dois principais postos de cobrança da TPA: um na entrada principal do Município, via Bombas e outro na entrada via Zimbros;
- Na entrada via Bombas existiam duas estruturas de cobrança, uma para pagamento em cartão (crédito e débito), que era de responsabilidade da empresa que ganhou o processo licitatório para a solução tecnológica de gestão administrativa da taxa, incluindo o pessoal, onde os recursos adquiridos eram creditados em conta específica pela operadora de cartão.

- E a outra, para pagamento em dinheiro em espécie, de responsabilidade da Prefeitura, incluindo o pessoal. Os valores arrecadados seguiam dois processos, geralmente as notas recebidas de maior valor: R$ 100,00, R$ 50,00 e R$ 20,00 eram depositadas em cofre localizado no próprio local, disponibilizado pela empresa de transporte e guarda de valores contratada, que eram recolhidos diariamente, uma vez por dia, em malotes lacrados por vigilantes do carro forte. A outra parte era recolhida diariamente, geralmente após a finalização dos turnos dos operadores, por pessoal da Prefeitura, sendo uma embalagem para cada operador que trabalhava nos guichês de cobrança, sendo esses valores transportados em veículo comum e guardados em cofre localizado na Prefeitura.
- Os operadores dos guichês para pagamento em dinheiro em espécie recebiam cada um, em cada início de turno, uma embalagem com o troco inicial do caixa. Estes valores saíam do cofre localizado na Prefeitura e, da mesma forma, eram transportados até os postos de cobrança por pessoal da Prefeitura. Os valores do troco para os guichês deste local eram geralmente de R$ 400,00 nos meses de alta temporada (dezembro, janeiro e fevereiro) e R$ 300,00 nos meses de baixa (novembro, março e abril).

Quadro 25: Local de guarda dos valores recebidos em espécie nos guichês de acesso ao município via Bombas

Foto DSCN8261 – Cofre fixado na estrutura de cobrança da TPA em dinheiro na entrada de Bombas	Foto DSCN8256 – Troco nos guichês de recebimento de dinheiro em espécie

Fonte: TCE/SC, em inspeção *in loco*

- Em relação ao posto de cobrança de Zimbros, existia uma estrutura de cobrança em contêiner com as opções de pagamento em cartão (crédito e débito) e em dinheiro em espécie no mesmo local. Do mesmo modo que nos guichês localizados na entrada de Bombas, a responsabilidade pela cobrança da taxa com pagamento em cartão era da empresa que ganhou o processo licitatório para a solução tecnológica de gestão administrativa da taxa, incluindo o pessoal, onde os recursos adquiridos eram creditados em conta específica pela operadora de cartão. Com relação ao pagamento em dinheiro, de responsabilidade da Prefeitura, incluindo os operadores desses guichês, cada um recebia, em cada início de turno, uma embalagem com o troco inicial do caixa. Estes valores saíam do cofre localizado na Prefeitura e, da mesma forma, eram transportados por pessoal da Prefeitura, geralmente uma vez ao dia, ficando as embalagens de todos os turnos guardados no local de cobrança para uso no dia ou no dia seguinte. Os valores do troco para os guichês deste local eram geralmente de R$ 230,00 nos meses de alta temporada e R$ 140,00 nos meses de baixa.
- Os valores arrecadados em dinheiro eram recolhidos diariamente, geralmente uma única vez ao dia, por pessoal da Prefeitura, sendo uma embalagem para cada operador que trabalhava nos guichês de cobrança, que ficavam guardados no local para seu recolhimento. Eram transportados em veículo comum e guardados em cofre localizado na Prefeitura.

Na inspeção *in loco* e nas análises documentais, constatou-se que a operacionalização do dinheiro em espécie arrecadado pela cobrança da taxa corria riscos pela forma como vinha sendo guardado e transportado, principalmente em relação à falta de segurança, conforme explanações a seguir.

2.2.2.1 Valores arrecadados

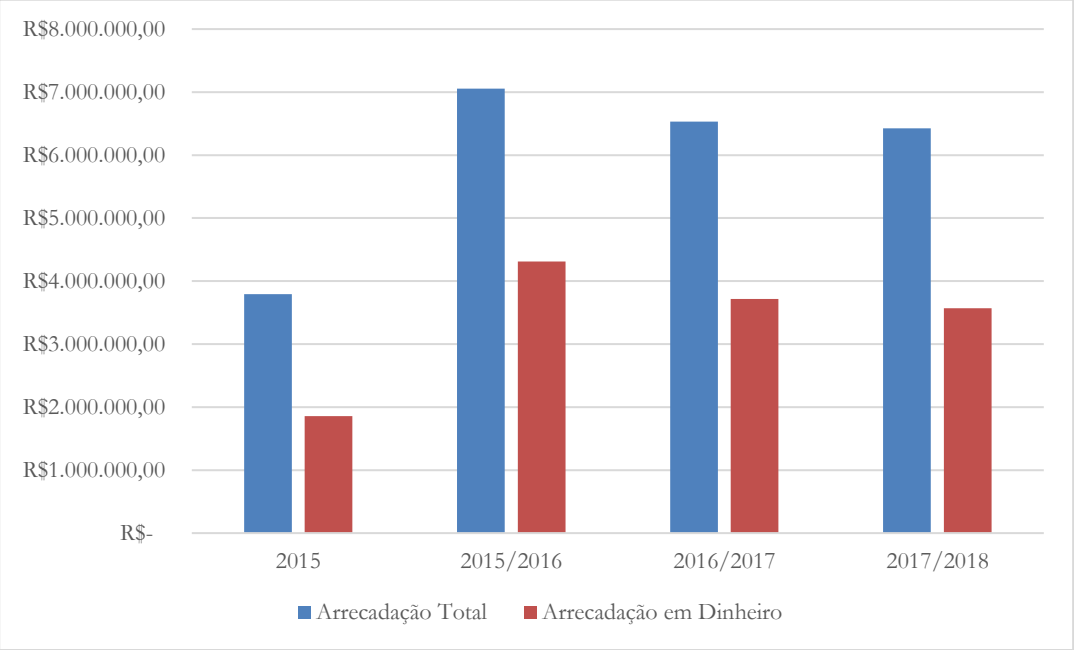
Conforme verificado nas planilhas com informações retiradas do Sistema de Registro Eletrônico de gestão administrativa da taxa, fornecidas pela empresa Consórcio TD, vencedora do processo licitatório, por meio de e-mail enviado no dia 20/04/2018, o volume recebido em dinheiro em espécie é elevado e representou mais de 50% da arrecadação nas temporadas 2015/2016, 2016/2017 e 2017/2018 (fls. 732-1282 e PT 02, anexo do Relatório de Instrução Despacho DAE nº 16/2018, fl. 4567 do processo).

Quadro 26: Percentual de valores arrecadados pela cobrança da taxa em dinheiro

Temporada	Arrecadação Total	Arrecadação em Dinheiro	%
2015	R$ 3.792.131,08	R$ 1.854.578,36	48,91%
2015/2016	R$ 7.054.111,00	R$ 4.313.245,00	61,15%
2016/2017	R$ 6.530.298,40	R$ 3.717.602,00	56,93%
2017/2018	R$ 6.424.303,31	R$ 3.569.720,87	55,57%

Fonte: Sistema de Registro Eletrônico de gestão administrativa da taxa até 15/04/2018

Quadro 27: Valores arrecadados pela cobrança da taxa total e em dinheiro em espécie



Fonte: Sistema de Registro Eletrônico de gestão administrativa da taxa

Para verificar este item, optou-se por analisar a temporada 2017/2018, com dados até 15/04/2018. Nesta temporada, arrecadou-se R$ 6.424.303,31 com a cobrança da TPA, sendo que aproximadamente 56% foi por meio de dinheiro, 18% por cartão de crédito, 20% por cartão de débito e 6% por meio de boleto. A maior arrecadação ocorreu no acesso principal por Bombas, representando aproximadamente 76% do total da temporada (fls. 1168-1282 e PT 02, anexo do Relatório de Instrução Despacho DAE nº 16/2018, fl. 4567 do processo).

Os locais de cobrança da taxa nesta temporada foram em seis estabelecimentos comerciais e em seis postos oficiais, com a possibilidade de pagamento em dinheiro somente em dois deles (fl. 4.311).

Quadro 28: Locais de pagamento da TPA na temporada 2017/2018

Nº	Posto de Pagamento	Forma de Pagamento
1	Entrada principal do município – Bombas (Portal)	Cartão e Dinheiro
2	Posto atendimento Zimbros	Cartão e Dinheiro
3	Escritório Central da TPA	Cartão
4	Secretaria de Turismo (Guichê)	Cartão
5	Secretaria de Turismo (Toten autoatendimento)	Cartão
6	Shopping Tropical (Guichê)	Cartão

Fonte: Prefeitura Municipal de Bombinhas

2.2.2.2 Posto de cobrança na entrada principal do município - Bombas

A quantidade de recursos recebidos nos guichês de cobrança da taxa localizados na entrada principal do município, via Bombas, na temporada 2017/2018 foi de R$ 4.884.636,00, sendo R$ 3.415.978,50 em dinheiro em espécie, ou seja, aproximadamente 70% da arrecadação neste local e 53% do total arrecadado na temporada (fls. 1168-1282 e PT 02, anexo do Relatório de Instrução Despacho DAE nº 16/2018, fl. 4567 do processo).

Verificou-se que, somente em um dia na entrada de Bombas, foi arrecadado mais de 50 mil reais em dinheiro em espécie. Como exemplo, cita-se o dia 15/01/18, em que foi arrecadado R$ 52.460,50; o dia 07/01/18, em que foi arrecadado R$ 50.356,00; o dia 08/01/2018, arrecadado R$ 50.806,50; e o dia 29/01/18, quando arrecadou-se R$ 43.041,00 (fls. 1168-1282 e PT 02, anexo do Relatório de Instrução Despacho DAE nº 16/2018, fl. 4567 do processo).

Pelas entrevistas com o responsável pelo controle dos recursos arrecadados da Prefeitura, ocorridas nos dias 06/03/18 e 12/04/18, obteve-se informação de que ele faz uma conferência dos comprovantes de pagamento emitidos pelas máquinas de cobrança e pelo cofre no momento dos depósitos e preenche um boletim diário manual do que entrou de recurso, não existindo um relatório consolidado de controle dos recursos recebidos, o que inviabilizou o levantamento dos recursos depositados no cofre localizado no guichê da entrada principal de Bombas. Os recursos depositados nesse cofre, após recolhidos, são depositados em conta específica da TPA em dia diverso da arrecadação, o que também dificultou este levantamento.

Os valores recebidos em espécie começaram a ser depositados no cofre localizado no posto de cobrança de Bombas com o Contrato nº 063/2015, celebrado com a Protege S/A Proteção e Transporte de Valores, em 16/12/2015, ou seja, todas as arrecadações em dinheiro do início de 2015 foram recolhidas pelo pessoal da Prefeitura.

Portanto, não se conseguiu levantar os valores que foram depositados no cofre localizado na própria estrutura de cobrança e quanto foi recolhido pelo responsável e levado ao cofre da Prefeitura diariamente.

Conforme já relatado anteriormente, os recursos não depositados no cofre localizado

no posto de cobrança eram levados ao cofre da Prefeitura por funcionário efetivo da Prefeitura, em envelope sem lacre e em veículo comum. Esse funcionário estava matriculado sob número 7748, ocupava cargo de motorista e estava lotado na Secretaria de Saúde e Saneamento. Era ele, também, quem levava os envelopes com o troco de abertura dos caixas para os operadores dos guichês neste posto de cobrança.

2.2.2.3 Posto de cobrança na entrada do município via Zimbros

A quantidade de recursos recebidos nos guichês de cobrança da taxa localizados na entrada do município via Zimbros na temporada 2017/2018 foi de R$ 210.552,50, sendo R$ 131.591,00 em dinheiro em espécie, ou seja aproximadamente 63% da arrecadação neste local e 2% do total arrecadado de todas as formas em todos os pontos de pagamento nesta temporada, ou seja, R$ 6.424.303,31(fls. 1168-1282 e PT 02, anexo do Relatório de Instrução Despacho DAE nº 16/2018, fl. 4567 do processo).

Os maiores valores arrecadados em dinheiro em um dia no guichê do posto de cobrança do acesso por Zimbros chegaram a 5 mil reais. No dia 02/01/2018 foi arrecadado R$ 5.696,50; no dia 03/01/2018 arrecadou-se R$ 5.229,00; e no dia 15/01/18 foi arrecadado R$ 4.767,50 (fls. 1168-1282 e PT 02, anexo do Relatório de Instrução Despacho DAE nº 16/2018, fl. 4567 do processo).

A média de arrecadação diária em dinheiro neste local no mês de dezembro de 2017 foi de R$ 644,58 (total mês 21.271,00); em janeiro de 2018 foi de R$ 1.053,30 (total mês R$ 63.198,00); e em fevereiro de 2018 foi de R$ 638,46 (total mês R$ 35.115,50).

Verificou-se que os valores recebidos em dinheiro em Zimbros eram recolhidos diariamente, geralmente uma vez ao dia, e levados ao cofre localizado na Prefeitura. Na estrutura de cobrança em contêiner montada em Zimbros não existia cofre para guarda de dinheiro arrecadado e, consequentemente, o dinheiro não era recolhido por carro forte. Conforme relato dos operadores, algumas vezes os valores ficavam guardados no local até o dia seguinte para recolhimento. O dinheiro era guardado em envelopes sem lacre, dentro de caixas de papelão, embaixo de um armário, até o seu recolhimento. Os envelopes com dinheiro eram recolhidos pelo responsável pelos recursos da TPA (Gestor de Contas Públicas, matrícula 6944) ou levados por agente que trabalhava no guichê de cobrança e entregues a esse responsável.

Quadro 29: Local de guarda dos valores recebidos em espécie nos guichês de acesso ao município via Zimbros

Foto DSCN7665 – Caixa de papelão embaixo de armário aberto onde são guardados os envelopes com o dinheiro arrecadado

Foto DSCN8151 – Caixa de papelão onde são guardados os envelopes com o dinheiro arrecadado

Fonte: TCE/SC, em inspeção *in loco*

Disso, verifica-se que a guarda dos recursos em dinheiro neste local não era realizada de forma segura, mesmo não sendo valores significativos, dependendo dos dias e meses de operação.

Nas atividades que requerem transportes de valores, as empresas podem utilizar veículos comuns ou especiais (carro forte), dependendo do valor a ser transportado. Segundo a Lei nº 7.102/1983, que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros e define normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, o transporte de valores acima de 20 mil Unidades Fiscais de Referência (Ufirs) deve ser obrigatoriamente realizado em veículo especial (carro forte) e, entre sete e vinte mil Ufirs, poderá ser por veículo comum.

> Art. 4º O transporte de numerário em montante superior a vinte mil Ufir, para suprimento ou recolhimento do movimento diário dos estabelecimentos financeiros, será obrigatoriamente efetuado em veículo especial da própria instituição ou de empresa especializada.
>
> Art. 5º O transporte de numerário entre sete mil e vinte mil Ufirs poderá ser efetuado em veículo comum, com a presença de dois vigilantes.

Nos meses de novembro e dezembro de 2017, a Ufir estava valendo R$ 3,1999 e, nos meses de janeiro, fevereiro, março e abril de 2018, correspondia a R$ 3,2939[14]. Assim, usando-se como critério esta lei, levando-se em consideração o valor de maior arrecadação em um dia nos

[14] Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/valor-da-ufir>. Acesso em: 08 jun. 2018.

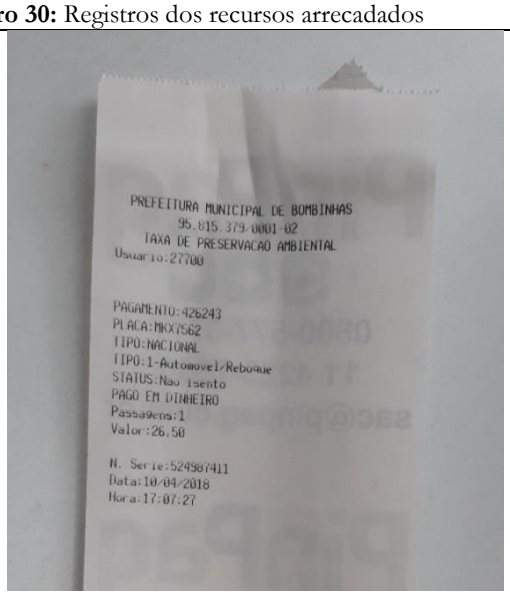
Postos de Bombas e de Zimbros (50 mil e 5 mil, respectivamente), pode-se dizer que o transporte dos valores arrecadados nos postos de cobrança da entrada principal em Bombas e da entrada via Zimbros não necessitariam ser por meio de carro forte, porém deveriam ser por meio de veículo comum com pessoal distinto e capacitado, isto é, o transporte de dinheiro da arrecadação da taxa requer cuidados especiais para minimizar riscos.

2.2.2.4 Guarda de dinheiro em espécie na Prefeitura

Todo o dinheiro em espécie arrecadado com a taxa que não era depositado no cofre localizado no posto de cobrança da entrada do município via Bombas era levado ao cofre localizado na sala junto ao setor de contabilidade da Prefeitura.

Na entrevista ocorrida no dia 12/04/18, o responsável pelo controle dos recursos arrecadados informou que deixava o dinheiro ir acumulando para depositar no banco. Segundo ele, os depósitos ocorrem de 3 a 4 vezes por temporada, sem critério de tempo e valor. Conforme já relatado, ele faz uma conferência dos comprovantes de pagamento emitidos pelas máquinas de cobrança e preenche um boletim diário manual do que entrou de recurso, porém não possui relatório consolidado de controle dos recursos recebidos, nem de quanto dinheiro existe no cofre.

Quadro 30: Registros dos recursos arrecadados



20180411_103846 – Comprovante de pagamento em dinheiro da máquina de cobrança

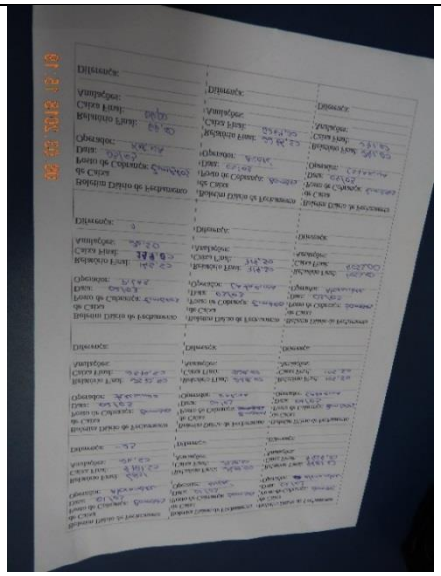


Foto DSCN7730 – Boletim diário de fechamento de caixa

Fonte: TCE/SC, em inspeção *in loco*

Para buscar os valores que circulavam e ficavam guardados no cofre da Prefeitura e após depositados em conta específica, solicitaram-se os extratos bancários desta conta ao banco, por meio da Prefeitura (circularização), conforme o Ofício nº 5.920/2018 de 19 de abril de 2018 (fl. 4.050). Em resposta, o banco enviou os extratos da conta onde os recursos da TPA são depositados (fls. 4.051-4.278), de onde tirou-se que ocorreram os seguintes depósitos em

dinheiro, identificados como sendo efetuados pela própria Prefeitura, provavelmente provenientes do cofre localizado na Prefeitura. Ressalta-se que, nos anos de 2015 e 2016, não foram discriminados no quadro a seguir os valores individuais de cada depósito, ou seja, registraram-se apenas os valores totais de depósitos, em razão de a quantidade de depósitos ser elevada.

Quadro 31: Depósitos em espécie efetuados na conta da TPA pela Prefeitura

Dia	Quantidade Depósitos	Valor Depósito (R$)
2015	175	1.707.822,56
15/11/15 a 14/04/16	49	1.456.770,00
20/05/2016	1	16.434,00
20/01/2017	1	96.960,00
17/02/2017	1	143.975,00
19/04/2017	1	108.000,00
30/05/2017	1	10.300,0
06/03/2018	1	41.550,00
11/04/2018	1	45.800,00
16/05/2018	1	55.066,00

Fonte: Extrato bancário da Ag. 4729 - Conta Corrente 37-3 CEF
*Levantamento até 18/05/2018

No dia 12/04/18 fez-se a contagem dos valores depositados no cofre localizado na sala da Prefeitura, o que somou R$ 22.427,45. Pelo relato do responsável, há dois dias ele tinha esvaziado o cofre para depósito do dinheiro no banco, na conta específica da TPA, o que se confirmou pela análise, porém este ocorreu um dia antes, no dia 11/04/2018 (PT 24, anexo do Relatório de Instrução Despacho DAE nº 16/2018, fl. 4567 do processo).

Quadro 32: Cofre localizado em sala no setor de contabilidade da Prefeitura

DSCN7722 – Cofre localizado em sala da Prefeitura

DSCN7725 – Cofre com dinheiro no dia 08/03/18

DSCN8200 – Cofre com dinheiro no dia 12/04/18	DSCN8203 – Notas e moedas que estavam no cofre

Fonte: TCE/SC, em inspeção *in loco*

Disso, verificou-se que a Prefeitura guardou R$ 359.235,00 em espécie em seu cofre na temporada 2016/2017 e R$ 142.416,00 na última temporada, 2017/2018. Chegando a acumular no cofre valores acima de 100 mil em 2017 e, em média, 45 mil em 2018, sem possuir controle diário desses recursos.

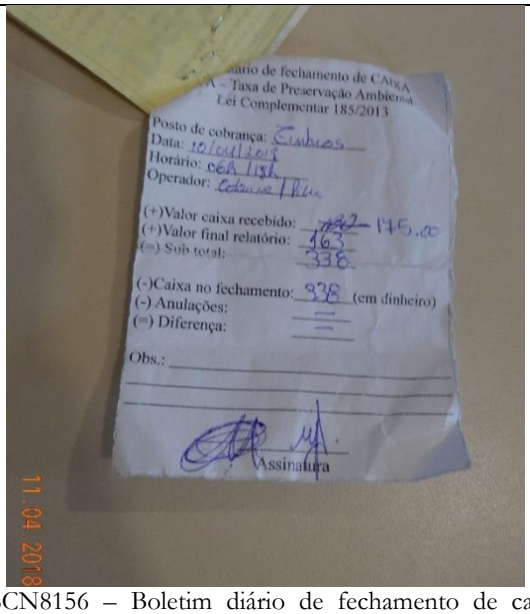
Com isso, não foi possível confirmar quanto de recurso em espécie a Prefeitura dispunha diariamente acumulado no cofre, pois não ocorre o registro contábil real, gerando insegurança interna, pelo próprio manuseio do dinheiro, e externa, pela desconfiança de desvio e possibilidade de furto ou roubo.

2.2.2.5 Boletins diários de fechamento de caixa

Os Boletins diários de fechamento de caixa são os documentos em que cada operador registra o fechamento de seu caixa.

Ao verificar esses registros, observou-se que eram preenchidos manualmente e a nomenclatura e a ordem dos itens descritos não eram de fácil compreensão. Os itens constantes no Boletim estão escritos e dispostos conforme o quadro a seguir:

Quadro 33: Boletim diário de fechamento de caixa utilizado

Boletim diário de fechamento de CAIXA TPA – Taxa de Preservação Ambiental Lei Complementar 185/2013 Posto de cobrança:_____ Data:_____ Horário:_____ Operador:_____ (+)Valor caixa recebido: (+) Valor final relatório: (=) Sub total: (-) Caixa no fechamento: (-) Anulações: (=) Diferença: Obs.:_____	
Modelo de boletim adotado pela Prefeitura	DSCN8156 – Boletim diário de fechamento de caixa individual de cada operador de caixa

Fonte: TCE/SC, em inspeção *in loco*

Ou seja, no caso dos guichês de recebimento em dinheiro, não se sabe quanto foi arrecadado e quanto foi depositado no cofre, pois não há separação entre esses itens. Não se sabe também qual a diferença entre "(+)Valor caixa recebido" e "(+)Valor final relatório" e "(-)Caixa no fechamento". Apesar da equipe de auditoria ter recebido explicação de como deve ser preenchido este Boletim e o que significa cada item, observou-se que não é autoexplicativo.

Para melhor preenchimento, compreensão e controle, os registros de fechamento de caixa poderiam ser assim definidos, como exemplo:

Quadro 34: Sugestão de Boletim diário de fechamento de caixa

Boletim diário de fechamento de CAIXA TPA – Taxa de Preservação Ambiental Lei Complementar 185/2013 Posto de cobrança:_____ Data:_____ Horário:_____ Operador:_____ **(+) Valor de abertura do caixa:** **(+) Entradas em dinheiro:** **(-) Depósitos no cofre:** **(-) Anulações:** **(+/-) Quebra de caixa:** **(=) Saldo final do caixa:** Obs.:_____

Fonte: TCE/SC

2.2.2.6 Recursos para a manutenção dos trocos de abertura de caixa dos guichês de cobrança

Uma das principais razões apresentadas para a guarda de dinheiro em espécie foi a necessidade do troco na abertura dos caixas dos guichês de cobrança da TPA.

Pelo que foi verificado, o posto de cobrança na entrada principal em Bombas funcionava 24 horas por dia, todos os dias da semana, sendo realizados quatro turnos de trabalho de 6 horas, com média de dois operadores de caixa cada turno, e os valores do troco para cada caixa eram geralmente de R$ 400,00 nos meses de alta temporada (dezembro, janeiro e fevereiro) e R$ 300,00 nos meses de baixa (novembro, março e abril).

No caso do posto de cobrança na entrada de Zimbros, este funcionava todos os dias da semana das seis horas da manhã até meia noite, sendo realizados três turnos de trabalho de 6 horas, com um operador de caixa cada turno, e os valores do troco para cada caixa eram geralmente de R$ 230,00 nos meses de alta temporada e R$ 140,00 nos meses de baixa.

Calculando-se os valores necessários para manutenção dos trocos na abertura dos caixas de todos os guichês de cobrança em dinheiro, nas entradas de Bombas e Zimbros, considerando-se a necessidade de sete dias, chegou-se à conclusão que seria suficiente a circulação de dinheiro para troco no quantitativo de R$ 31.120,00 nos meses de dezembro, janeiro e fevereiro (alta temporada) e R$ 22.560,0 nos meses de novembro, março e abril, com a segurança de recursos para troco para sete dias, conforme detalhamento a seguir:

Quadro 35: Definição da quantidade de recursos suficientes para a manutenção dos trocos de abertura de caixa por semana

Recursos suficientes:
Alta Temporada (dezembro, janeiro e fevereiro):
Fórmula: (Valor de abertura do caixa x Qtde. Turnos x Nº de atendentes = Total por dia x 7 = Total por semana)
Bombas - R$ 400,00 x 4 x 2 = R$ 3.200,00 x 7 = R$ 22.400,00
Zimbros - R$ 230,00 x 3 x 1 = R$ 690,00 x 7 = R$ 4.830,00
Total = R$ 22.400,00 + R$ 4.830,00 = R$ 27.230,00

Baixa Temporada (novembro, março e abril):
Fórmula: (Valor de abertura do caixa x Qtde. Turnos x Nº de atendentes = Total por dia x 7 = Total por semana)
Bombas - R$ 300,00 x 4 x 2 = R$ 2.400,00 x 7 = R$ 16.800,00
Zimbros - R$ 140,00 x 3 x 1 = R$ 420,00 x 7 = R$ 2.940,00
Total = R$ 16.800,00 + R$ 2.940,00 = R$ 19.740,00

Estoque de segurança de 1 dia:
Alta Temporada (dezembro, janeiro e fevereiro):
Fórmula: (Total por dia dos recursos de abertura dos caixas do acesso Bombas + do acesso Zimbros)
Total = R$ 3.200,00 + R$ 690,00 = R$ 3.890,00

Baixa Temporada (novembro, março a abril):
Fórmula: (Total por dia dos recursos de abertura dos caixas do acesso Bombas + do acesso Zimbros)
Total = R$ 2.400,00 + R$ 420,00 = R$ 2.820,00

Recursos suficientes para a manutenção dos trocos dos Guichês de cobranças:
Alta Temporada (dezembro, janeiro e fevereiro):
Fórmula: (Total Recursos de abertura dos caixas + Estoque de segurança)
Total = R$ 27.230,00 + R$ 3.890,00 = R$ 31.120,00

Baixa Temporada (novembro, março a abril):
Fórmula: (Total Recursos de abertura dos caixas + Estoque de segurança)
Total = R$ 19.740,00+ R$ 2.820,00= R$ 22.560,00

Fonte: TCE/SC

Porém, verificou-se que existe um acúmulo de dinheiro no cofre da Prefeitura que extrapola os valores necessários para manutenção dos trocos de abertura dos guichês de cobrança da TPA. Conforme consta no item 2.2.2.4. deste Relatório, chegaram-se a acumular no cofre valores acima de 100 mil em 2017 e em média 45 mil em 2018.

Para melhor controle, utilização e segurança dos recursos em espécie guardados no cofre da Prefeitura, poderiam ser utilizados os seguintes procedimentos, como exemplo:

1) Saque inicial dos recursos suficientes para a manutenção dos trocos dos Guichês de cobranças no início da temporada;
2) Organizar todos os malotes de abertura dos caixas da semana;
3) Diariamente, distribuir e recolher os malotes lacrados e numerados para os acessos de Bombas e Zimbros, controlando por meio de planilhas e/ou formulários com a discriminação de todos os valores dos recursos transportados.
4) Depositar semanalmente todo o valor excedente e/ou sacar o valor faltante para a manutenção dos trocos dos guichês de cobranças.
5) No final de temporada, depositar no Banco todo o valor existente no cofre da Prefeitura.

Portanto, diante do todo exposto, pode-se dizer que as principais causas que colocam em risco o manuseio, o transporte e a guarda dos recursos recebidos em espécie pelo pagamento da taxa são a ausência de local seguro para guarda dos recursos recebidos em espécie no posto de cobrança de Zimbros; a ausência de transporte seguro dos recursos em espécie no posto de cobrança de Bombas e Zimbros, pela utilização de veículo comum com pessoas não capacitadas e diferenciadas para esta atividade e pela forma de acondicionamento dos recursos em embalagens sem lacre; o valor elevado e a ausência de controle dos recursos armazenados no cofre localizado na Prefeitura; e a deficiência nos controles diários dos recursos recebidos pelo pagamento da TPA para fechamento de caixa.

Como efeito ocorre insegurança no transporte e guarda dos recursos e descontrole dos recursos recebidos em espécie.

Por tudo isso, cabe à Prefeitura de Bombinhas:

- Alterar a forma de transporte dos recursos arrecadados em dinheiro nos postos de cobrança da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) da entrada principal via Bombas e da entrada via Zimbros, principalmente quanto à embalagem dos recursos, aos veículos utilizados e às pessoas capacitadas e diferenciadas para a atividade;

- Alterar a forma e o local de guarda dos recursos arrecadados em dinheiro que ficam no posto de cobrança da entrada de Bombinhas via Zimbros, para que seja mais seguro;
- Guardar na Prefeitura somente os valores necessários para a manutenção dos trocos dos guichês de cobrança, instituindo procedimentos periódicos de depósito bancário dos recursos arrecadados;
- Instituir controle dos recursos guardados no cofre da Prefeitura, contendo as informações de todos os boletins diários de fechamento dos caixas dos postos de cobrança e quantitativos de todos os depósitos e retiradas, de modo que demonstre o valor total e real constante no local diariamente;
- Reformular os boletins diários de fechamento de caixa dos guichês de cobrança da taxa, demonstrando, de forma clara e concisa, principalmente, o valor de abertura do caixa, as entradas em dinheiro, os depósitos no cofre, as anulações, as quebras de caixa, e o saldo final do caixa.

Com essas medidas espera-se que a guarda e o transporte dos recursos arrecadados com a taxa sejam feitos de forma mais segura, diminuindo os riscos inerentes a essa atividade.

2.2.2.7 Comentários do Gestor

Os gestores se manifestaram acerca de cada sugestão de recomendação, conforme transcrição abaixo (fls. 4695-4708).

> **3.1.2.2 Alterar a forma de transporte dos recursos arrecadados em dinheiro nos postos de cobrança da TPA da entrada principal via Bombas e da entrada via Zimbros, principalmente quanto à embalagem dos recursos, aos veículos utilizados e às pessoas capacitadas e diferenciadas para a atividade (item 2.2.2 do Relatório);**
>
> Em apreciação as considerações exaradas por este Tribunal no tocante ao transporte de recursos em espécie, a Prefeitura Municipal irá avaliar uma modificação nos procedimentos para adequar-se nos quesitos de segurança e confiabilidade. Atualmente o transporte de valores realizado no Posto principal de cobrança é feito por uma empresa especializada, com a utilização de carro forte. No entanto, considerando que o volume de recursos no posto secundário é bastante inferior, não se justifica a adoção do mesmo sistema pelo seu custo.
>
> A Prefeitura irá pesquisar empresas que prestem serviços de transporte de valores em veículos convencionais, para promover então a contratação.
>
> **3.1.2.3 Alterar a forma e o local de guarda dos recursos arrecadados em dinheiro que ficam no posto de cobrança da entrada de Bombinhas via Zimbros, para que seja mais seguro (item 2.2.2 do Relatório);**
>
> A Prefeitura irá providenciar as adequações no local conforme as recomendações deste Tribunal.
>
> **3.1.2.4 Guardar na Prefeitura somente os valores necessários para a manutenção dos trocos dos guichês de cobrança, instituindo procedimentos periódicos de depósito bancário dos recursos arrecadados (item 2.2.2 do Relatório);**

A Prefeitura irá adotar os procedimentos de controle e utilização dos recursos em espécie para troco conforme recomendações deste Tribunal.

3.1.2.5 Instituir controle dos recursos guardados no cofre da Prefeitura, contendo as informações de todos boletins diários de fechamento dos caixas dos postos de cobrança e quantitativos de todos os depósitos e retiradas, de modo que demonstre o valor total e real constante no local diariamente (item 2.2.2 do Relatório);

A Prefeitura irá adotar os procedimentos de controle e utilização dos recursos em espécie para troco conforme recomendações deste Tribunal.

3.1.2.6 Reformular os boletins diários de fechamento de caixa dos guichês de cobrança da taxa, demonstrando, de forma clara e concisa, principalmente, o valor de abertura do caixa, as entradas em dinheiro, os depósitos no cofre, as anulações, as quebras de caixa, e o saldo final do caixa (item 2.2.2 do Relatório);

A Prefeitura irá adotar o modelo de boletim diário de fechamento de caixa conforme recomendações deste Tribunal.

Com relação ao sistema de gestão da TPA cada atendente possui login e senha individual para acesso ao sistema, onde ao iniciar sua jornada de trabalho ele conecta-se a plataforma gerencial e irá se desconectar ao final de sua jornada de trabalho. Dentro deste espaço de tempo todos os valores por ele recebidos são registrados no sistema, o qual possibilita o controle total dos valores recebidos por cada operador promovendo total controle do fluxo de caixa, detalhando-se ainda as formas de recebimento (dinheiro, cartão, etc.).

2.2.2.8 Análise dos comentários do Gestor

A respeito da sugestão de recomendação referente à forma de transporte dos recursos arrecadados em dinheiro nos postos de cobrança da TPA, os gestores alegaram que, considerando que o volume de recursos no posto secundário é bastante inferior, não se justificaria a adoção do mesmo sistema utilizado no posto principal - empresa especializada, com a utilização de carro forte. Porém, reconheceram a fragilidade e informaram que a Prefeitura avaliará uma modificação nos procedimentos para adequar-se nos quesitos de segurança e confiabilidade e que pesquisará empresas que prestem serviços de transporte de valores em veículos convencionais, para promover então a contratação.

Ainda sobre esse problema, cabe relembrar que, mesmo no posto de cobrança de Bombas, há transporte de valores por funcionário da Prefeitura para a manutenção dos trocos dos caixas. Dessa forma, é imprescindível que a Prefeitura fique atenta também à forma de transporte dos malotes de abertura e fechamento diários de caixa.

Em relação às demais sugestões de recomendações, os gestores informaram que a Prefeitura irá providenciar as adequações no local, adotar os procedimentos de controle e utilização de recursos em espécie para troco e adotar o modelo de boletim de fechamento de caixa conforme as recomendações deste Tribunal.

Diante disso, nota-se que não houve manifestação contrária às conclusões iniciais, motivo pelo qual mantêm-se as sugestões de recomendações com igual teor.

2.2.3 Alta inadimplência no pagamento da taxa

A Lei (municipal) nº 88/1993, que institui o Código Tributário do Município de Bombinhas, estabelece, nos arts. 169 a 171, que a Fazenda Municipal inscreverá em dívida ativa os contribuintes inadimplentes, sendo que, antes da execução, os débitos serão cobrados amigavelmente e, no exercício seguinte, será ajuizada a execução das dívidas:

> Art. 169 Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente **inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento**, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.
> § 1º A fluência de juros de mora não exclui, para os efeitos deste artigo, a liquidez do crédito.
> § 2º Sobre os débitos inscritos em dívida ativa incidirão correção monetária, multa e juros, a contar da data de vencimento dos mesmos.
> § 3º No caso de débito com pagamento parcelado, considerar-se-á data de vencimento, para efeito de inscrição, aquela da primeira parcela não paga.
> § 4º Os débitos serão cobrados amigavelmente antes de sua execução.
> Art. 170 A **Fazenda Municipal inscreverá em dívida ativa a partir do vencimento dos débitos tributários os contribuintes inadimplentes** com as obrigações.
> § 1º Sobre os débitos inscritos em divida ativa incidirão correção monetária, multa e juros, a contar da data de vencimento dos mesmos.
> § 2º No caso de debito com pagamento parcelado, considerar-se-á data de vencimento, para efeito de inscrição, aquela da primeira parcela não paga.
> § 3º **Os débitos serão cobrado amigavelmente antes de sua execução**.
> § 4º **A execução da dívida regularmente inscrita no exercício da obrigação será ajuizada no exercício seguinte.**
> Art. 171 O termo de inscrição em divida ativa, autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente:
> I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecidos o domicilio ou residência de um e de outros;
> II - o valor originário da divida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei;
> III - a origem, a natureza e o fundamento legal da divida;
> IV - a indicação de estar a divida sujeita a atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o calculo;
> V - a data e o numero da inscrição no Rol de Divida Ativa;
> VI - sendo o caso, o numero do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da divida.
> § 1º A certidão conterá, além dos requisitos deste artigo, a indicação da folha de inscrição no Rol da Divida Ativa.
> § 2º O termo de inscrição e Certidão de Divida Ativa poderão ser preparados e numerados por processo manual mecânico ou eletrônico. (sic) (Grifo nosso)

A Lei (municipal) nº 1407/2014, que regulamenta a Lei Complementar (municipal) nº 185/2013, em seu art. 3º, define que a quitação da TPA deverá ocorrer até o momento de saída do veículo do município e, em caso de não pagamento, o Poder Executivo deve proceder a cobrança e posteriormente inscrever em dívida ativa.

> Art. 3º O Poder Executivo Municipal implantará sistema de registro eletrônico, visando a identificação do veículo e processamento administrativo até sua **quitação que deverá ocorrer até o momento da saída do veículo do perímetro municipal**.
>
> Parágrafo Único - **Caso não seja realizado o pagamento previsto no caput deste artigo caberá ao Poder Executivo Municipal proceder sua cobrança e posterior inscrição em dívida ativa** conforme procedimento definido no Código Tributário Municipal. (Grifo nosso)

Pela interpretação desta Lei, o pagamento da taxa deve ser realizado até a saída do veículo do perímetro municipal, caso não ocorra, o próprio município procederá a cobrança. Porém, em entrevista com membros da Comissão Permanente, ocorrida em 06/03/18, e no *site* da Prefeitura, em "Saiba Mais", a Prefeitura está concedendo 30 (trinta) dias contados da entrada do veículo no município para pagamento da taxa:

> **13. Que prazo disponho para poder pagar a taxa após a entrada no município?**
> Se desejar você poderá recolher a taxa imediatamente após entrar no município, em qualquer dos pontos de atendimento. Se você deixar a cidade sem o pagamento, o prazo máximo para pagamento sem incidência de juros e multa é **30 (trinta) dias contados da entrada no município**.
> [...]
> **22. O que ocorre em caso de não pagamento?**
> Os valores da Taxa de Preservação Ambiental, quando não recolhidos, serão acrescidos de multa de 10% sobre o valor correspondente e mais juros de mora de 1% (um por cento) ao mês ou fração, além de correção monetária e **inscritos na Divida Ativa** do Município, **quando não recolhidos no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados após a entrada**. O Município poderá proceder à cobrança de todas as formas legalmente admitidas, como cobrança judicial, protesto ou inscrição nos órgãos de proteção ao crédito.[15] (Grifo nosso)

Percebe-se que, caso o veículo se retire de Bombinhas sem realizar o pagamento da taxa, o município deve aguardar decorrer o prazo de 30 (trinta) dias da entrada do veículo no município para, então, realizar a inscrição em dívida ativa e a cobrança amigavelmente e, no exercício seguinte, proceder a execução da dívida por meio de ação judicial de cobrança.

Entretanto, constatou-se que a Prefeitura começou a realizar a cobrança amigavelmente somente em 2018 referente às taxas de 2015, através de notificação com boletos bancários enviados pelo Correio ao endereço dos devedores com prazo aproximado de 30 (trinta) dias para pagamento, sem a cobrança de multas e juros, fato evidenciado pelo Ofício nº 21/2018-GAB proveniente da Prefeitura de Bombinhas (fls. 7/9/10, item 15):

> **Quantitativo de inadimplentes para o qual foi enviado o boleto de cobrança da TPA:**
> O envio das **notificações iniciou em fevereiro de 2018** e até a presente data foram enviados 26.711 notificações, totalizando R$ 788.461.69 (setecentos e oitenta e oito mil quatrocentos e sessenta e um reais e sessenta e nove centavos) em taxas lançadas. Semanalmente a Prefeitura envia lotes de notificações de aproximadamente 10.000 notificações.
> [...]
> **Quando ocorreu o envio da relação dos inadimplentes ao emissor dos boletos e dos boletos aos inadimplentes, e se este envio foi por meio de relação coletivo ou individual:**
> Conforme anteriormente explanado, os boletos começaram a ser enviados em fevereiro de 2018. E estão sendo enviados em lotes semanais. Este envio é por meio de um arquivo contendo uma relação coletiva de veículos inadimplentes.
> **Quantidade de boletos devolvidos:**
> 1.233 boletos, correspondendo a 4,61% do total de boletos enviados.

[15] Disponível em: <http://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/53478>. Acesso em: 21 mar. 2019.

> **Quantitativo de inadimplentes que pagaram a TPA via boleto:**
> Até 20/03/2018 foram pagos 5.281 (cinco mil duzentos e oitenta e um) boletos, totalizando R$ l48.606.11 (cento e quarenta e oito mil seiscentos e seis reais e onze centavos). (sic) (Grifo nosso)

Em resposta ao Ofício DAE nº 5070/2018 (fls. 711, item 10), a Prefeitura encaminhou o "Controle de lançamento TPA ATUALIZADO 11052018" (fls. 1547/1548), em que constam os quantitativos de inadimplentes e as cobranças emitidas até 28/03/2018. Analisando o documento, constatou-se que, até 11/05/2018, foram emitidas 45.112 notificações de cobrança referentes ao período de 01/2015 a 04/2016, o que corresponde ao valor de R$ 1.371.287,23, tendo sido arrecadados R$ 582.175,68, ou seja, foram pagos 42,45% dos valores cobrados via notificação.

Quadro 36: Notificações emitidas até 28/03/2018

Data Envio Notificações	Total Notificações Emitidas	Valor Total Lançado	Valor Total Arrecadado
17/02/2018	10.676	R$ 312.298,52	R$ 134.732,80
28/02/2018	8.546	R$ 247.000,59	R$ 128.608,59
12/03/2018	7.494	R$ 227.306,91	R$ 97.480,56
20/03/2018	8.976	R$ 299.037,97	R$ 111.846,77
28/03/2018	9.420	R$ 285.643,24	R$ 109.506,96
Total	**45.112**	**R$ 1.371.287,23**	**R$ 582.175,68**

Fonte: Prefeitura de Bombinhas, "Controle de lançamento TPA ATUALIZADO 11052018"

Constatou-se, ainda, que, do total de 45.112 notificações enviadas, 18.803 ou 41,68% ainda estavam em aberto em 11/05/18, o que representa R$ 778.195,60, e 3.809 notificações ou 8,44 % foram devolvidas pelo correio.

Quadro 37: Boletos em aberto e devolvidos

Envio Notificações	Quantidade de boletos em aberto até 11/05/18	Quantidade de boletos devolvidos pelo correio até 11/05/18	Percentual de boletos em aberto do total	Percentual de boletos devolvidos pelo correio
17/02/2018	4684	881	24,92%	8,25%
28/02/2018	2104	684	11,19%	8%
12/03/2018	3239	516	17,22%	6,89%
20/03/2018	4231	870	22,50%	9,69%
28/03/2018	4545	858	24,17%	9,11%
Total	**18803**	**3809**	**41,68%**	**8,44%**

Fonte: Prefeitura de Bombinhas, "Controle de lançamento TPA ATUALIZADO 11052018"

E, ainda, que 253 notificações foram canceladas, o que representa R$ 10.915,95.

Quadro 38: Boletos cancelados e inscritos em dívida ativa

Envio Notificações	Quantidade de boletos cancelados até 11/05/18	Valor total de boletos cancelados até 11/05/18	Quantidade de Inscritos em Dívida Ativa	Valor Dívida Ativa
17/02/2018	67	R$ 2.205,02	0	0
28/02/2018	54	R$ 1.822,93	0	0
12/03/2018	24	R$ 862,36	0	0
20/03/2018	60	R$ 4.006,19	0	0
28/03/2018	48	R$ 2.019,45	0	0
Total	**253**	**R$ 10.915,95**	**0**	**0**

Fonte: Prefeitura de Bombinhas, "Controle de lançamento TPA ATUALIZADO 11052018"

Do referido documento, verificou-se também que ainda não havia ocorrido inscrição de valores em dívida ativa. Vale destacar que, conforme o art. 136 da Lei nº 88/1993, a ação para cobrança do crédito tributário prescreve em 05 (cinco) anos.

> Art. 136 **A ação para cobrança do credito tributário prescreve em cinco anos contados da data de sua constituição definitiva**.
> § 1º A prescrição se interrompe:
> a) pela citação pessoal feita ao devedor;
> b) pelo protesto judicial;
> c) por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;
> d) por qualquer ato inequívoco, ainda que extra judicial, que importe em reconhecimento do debito pelo devedor.
> § 2º A prescrição se suspende:
> a) durante o prazo de concessão da moratória até sua revogação, em caso de dolo ou simulação do beneficiário ou de terceiro por aquele;
> b) a partir da inscrição do debito em divida ativa, por 180 (cento e oitenta) dias, ou até a distribuição da execução fiscal se esta ocorrer antes de findo aquele prazo. (sic)
>
> Assim sendo, os valores dos inadimplentes referente à temporada de 2015 prescrevem em 2020, por isso merecem maior atenção do gestor para não incorrer na responsabilização prevista no art.137 da Lei nº 88/1993:Art. 137 Ocorrendo à prescrição abrir-se-á inquérito administrativo para as responsabilidades na forma da lei.
> Parágrafo Único - A autoridade Municipal, qualquer que seja seu cargo ou função ou independente do vinculo empregatício ou funcional, **responderá civil, criminal e administrativamente pela prescrição dos débitos tributários sob sua responsabilidade**, cumprindo-lhe indenizar o Município do valor dos débitos prescritos. (sic) (Grifo nosso)

Em suma, na prática, o prazo para o contribuinte realizar o pagamento da taxa voluntariamente é até 30 (trinta) dias da entrada do veículo no município. Decorrido esse prazo, sem que o pagamento tenha ocorrido, este passa a ser considerado inadimplente. Em relação aos inadimplentes da TPA, a Prefeitura começou a realizar a cobrança amigável somente no início deste ano, por meio de notificações enviadas pelo correio, concedendo o prazo de 30 (trinta) dias para o pagamento. Além disso, a Prefeitura deveria inscrever o contribuinte inadimplente em dívida ativa e providenciar a ação judicial de cobrança no exercício seguinte ao que não ocorreu a quitação do débito, o que não vem ocorrendo.

Disto posto, conclui-se que os prazos concedidos pelo município para pagamento, cobrança, inscrição em dívida ativa e ajuizamento de ação de cobrança da TPA não estão sendo respeitados, quais sejam:

Quadro 39: Prazos concedidos pelo município para a TPA

AÇÃO	NORMA	PRÁTICA
Pagamento TPA pelos visitantes	Lei (municipal) nº 1407/2014 Art. 3º O Poder Executivo Municipal implantará sistema de registro eletrônico, visando a identificação do veículo e processamento administrativo até sua quitação que deverá ocorrer até o momento da saída do veículo do perímetro municipal.	30 dias da entrada do veículo no Município

AÇÃO	NORMA	PRÁTICA
Cobrança da TPA pela Prefeitura	Lei (municipal) nº 1407/2014 Parágrafo Único - Caso não seja realizado o pagamento previsto no caput deste artigo caberá ao Poder Executivo Municipal proceder sua cobrança e posterior inscrição em dívida ativa conforme procedimento definido no Código Tributário Municipal -	Iniciou em 2018, após 3 anos dos primeiros inadimplentes
Inscrição em Dívida Ativa	Lei (municipal) nº 88/1993 Art. 169 - Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento. Art. 170 - A Fazenda Municipal inscreverá em dívida ativa a partir do vencimento dos débitos tributários os contribuintes inadimplentes com as obrigações.	Não está ocorrendo inscrição em dívida ativa
Ação Judicial de cobrança	Lei (municipal) nº 88/1993 Art. 170 § 4º A execução da dívida regularmente inscrita no exercício da obrigação será ajuizada no exercício seguinte.	Não está sendo ajuizada ação de cobrança

Fonte: TCE/SC

Em relação ao pagamento e à cobrança da TPA, caso o município decida por conceder prazos diferenciados dos constantes na Lei (municipal) nº 1407/2014, este deve proceder à alteração legal e, para maior compreensão dos cidadãos, elaborar normatização ou política de cobrança da TPA com essas informações.

Deste modo, os valores de inadimplentes foram acumulando ao longo das temporadas, conforme valores e percentuais expostos a seguir:

Quadro 40: Valor e percentual de inadimplência por temporada

Veículos Nacionais e Estrangeiros				
Temporadas	**Valor Lançado (R$)**	**Valor Arrecadado (R$)**	**Valor Inadimplência (R$)**	**% Inadimplência**
2015	7.473.428,24	3.704.062,25	3.769.365,99	50,44
2015-2016	12.563.954,36	6.806.978,36	5 .756.976,00	45,82
2016-2017	14.469.400,50	6.495.157,50	7.974.243,00	55,11
2017-2018	16.719.572,50	6.083.187,81	10.636.384,69	63,62
Total	**51.226.355,60**	**23.089.385,92**	**R$ 28.136.969,68**	**54,93**

Fonte: Relatórios da Taxa de Preservação Ambiental – TPA 2015, 2015/2016, 2016/2017 e Apresentação da Audiência Pública TPA 2017/2018 - Prefeitura de Bombinhas

Considerando somente os valores dos veículos nacionais, tanto de lançamento, como de arrecadação, tem-se os seguintes percentuais de inadimplência, por temporada:

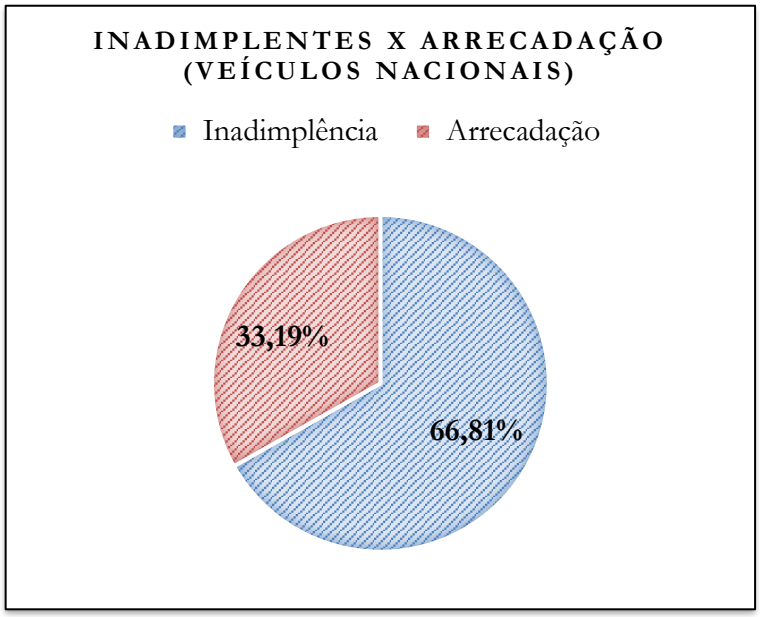
Quadro 41: Valor e percentual de inadimplência por temporada – Veículos Nacionais

Veículos Nacionais				
Temporadas	**Valor Lançado (R$)**	**Valor Arrecadado (R$)**	**Valor Inadimplência (R$)**	**% Inadimplência**
2015	6.314.149,34	2.544.783,35	3.769.365,99	59,70
2015-2016	9.862.802,50	4.105.826,50	5.756.976,00	58,37
2016-2017	11.770.284,00	3.796.041,00	7.974.243,00	67,75
2017-2018	14.164.665,00	3.528.280,31	10.636.384,69	75,09
Total	**42.111.900,84**	**13.974.931,16**	**28.136.969,68**	**66,81**

Fonte: Relatórios da Taxa de Preservação Ambiental – TPA 2015, 2015/2016, 2016/2017 e Apresentação da Audiência Pública TPA 2017/2018 - Prefeitura de Bombinhas

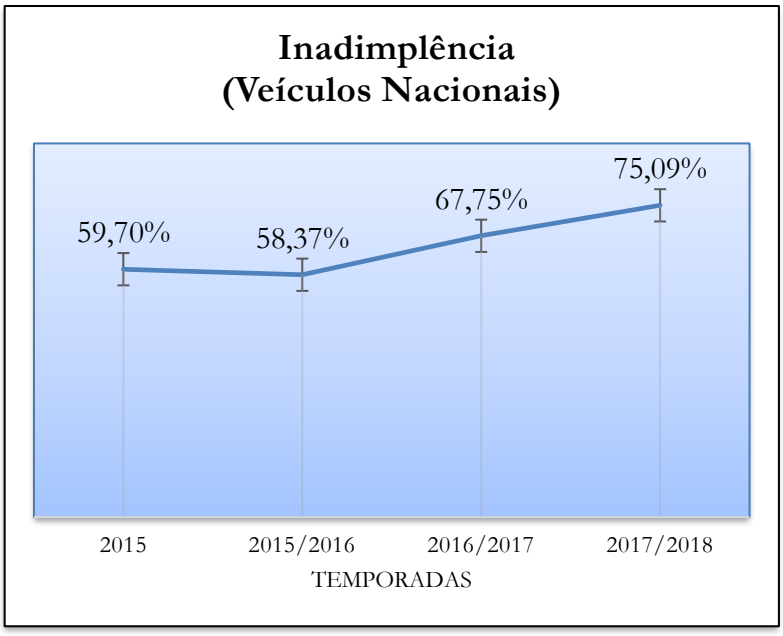
Portanto, em análise dos Relatórios de Fechamento das Temporadas 2015, 2015/2016 e 2016/2017 publicados no *site* da Prefeitura (PT 03, anexo do Relatório de Instrução Despacho DAE nº 16/2018, fl. 4567 do processo) e da apresentação da audiência pública da temporada 2017/2018, verificou-se que, considerando todas as temporadas de incidência da TPA, o percentual dos valores referentes aos lançamentos e inadimplentes somente de veículos nacionais foi de 66,81%, com uma taxa de crescimento média de 5,13% a cada temporada.

Quadro 42: Inadimplentes x Arrecadação (veículos nacionais)



Fonte: TCE/SC

Quadro 43: Inadimplência crescimento



Fonte: TCE/SC

Quadro 44: Taxa de crescimento da inadimplência (veículos nacionais)

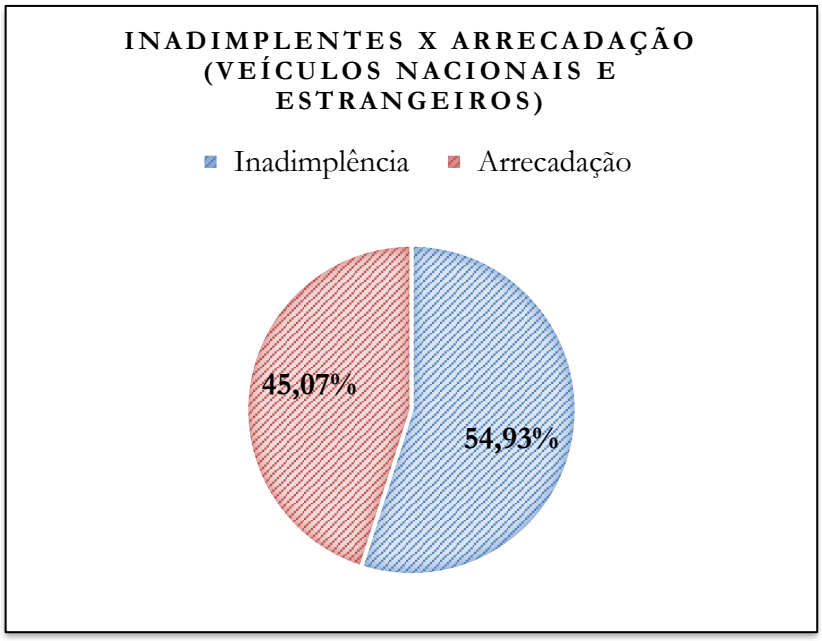
Temporada	Inadimplência	Tx. de Cresc. Inad.
2015	59,70%	-
2015/2016	58,37%	-1,33%
2016/2017	67,75%	9,38%
2017/2018	75,09%	7,34%
Média	**-**	**5,13%**

Fonte: TCE/SC

Cumpre-se informar que não foram considerados os valores pagos referentes às taxas de veículos estrangeiros, uma vez que, conforme abordado no item 2.2.1, as câmeras do sistema de registro eletrônico não identificam as placas desses veículos e, portanto, não há registro de inadimplentes.

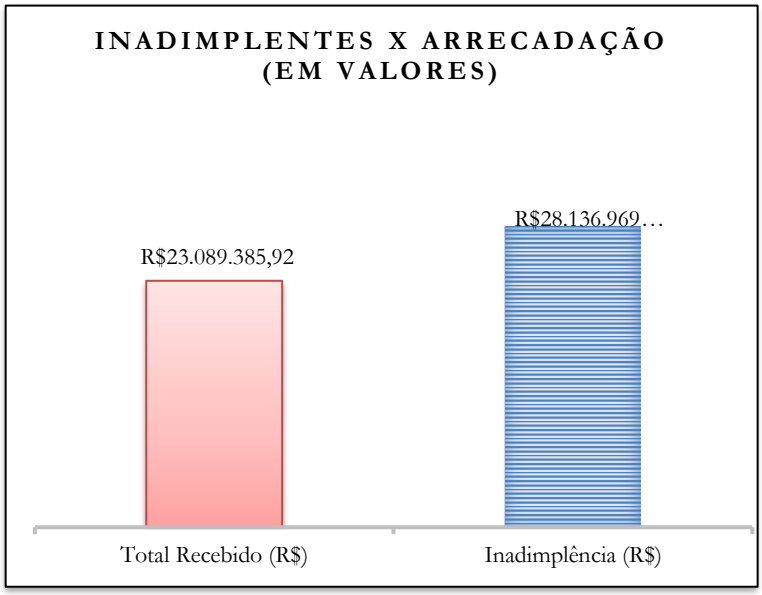
Em valores, o acumulado a receber de inadimplentes representa R$ 28.136.969,68, o que corresponde a 54,93% de todas as TPAs lançadas, inclusive de veículos estrangeiros, ou seja, representa mais do que todo o valor arrecadado.

Quadro 45: Inadimplentes x Arrecadação (veículos nacionais e estrangeiros)



Fonte: TCE/SC

Quadro 46: Inadimplentes x Arrecadação (em valores)



Fonte: TCE/SC

Vale destacar que, além da ciência da população frente à ausência de cobrança dos inadimplentes por parte da Prefeitura, havia uma discussão, até 2016, sobre a inconstitucionalidade da Lei de criação da taxa, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2014.073543-6, o que pode ter agravado a situação da inadimplência, porém esta ação foi julgada improcedente em fevereiro de 2017.

Registra-se, ainda, que os veículos estrangeiros não conseguem realizar o pagamento da TPA nos totens disponibilizados na cidade e no *site* da Prefeitura.

Diante do exposto, fica evidente que existe alta inadimplência no pagamento da TPA pela forma como a cobrança está sendo operacionalizada.

Identificou-se como principais causas a ineficácia na estrutura de operacionalização da cobrança da taxa nos guichês de entrada no município; a impossibilidade de pagamento da TPA de veículos estrangeiros nos totens disponibilizados na cidade e no *site* da Prefeitura; a cobrança amigável dos inadimplentes de forma tardia; a ausência de inscrição dos inadimplentes em dívida ativa; a ausência de ajuizamento da ação de cobrança dos devedores; a ciência da população em geral sobre a inércia da Prefeitura frente aos inadimplentes; a discussão sobre a inconstitucionalidade da Lei de criação da taxa até início de 2017.

Em decorrências desses fatos surgiram efeitos como: aumento da dívida ativa; risco de prescrição da cobrança dos inadimplentes; baixa arrecadação e, consequentemente, baixa aplicação dos recursos em ações e projetos de preservação ambiental, deixando de aplicar R$ 28.136.969,68.

Assim sendo, a Prefeitura Municipal de Bombinhas deve:

- Realizar a cobrança amigável dos inadimplentes da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), de acordo com o parágrafo único do art. 3º da Lei (municipal) nº 1407 e §3º do art. 170 da Lei (municipal) nº 88/1993 (Código Tributário Municipal);
- Proceder à inscrição dos inadimplentes da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) em dívida ativa, conforme parágrafo único do art. 3º da Lei (municipal) nº 1407 e arts. 170 e 171 da Lei (municipal) nº 88/1993 (Código Tributário Municipal);
- Proceder à execução da dívida regularmente inscrita, conforme §4º do art. 170 da Lei (municipal) nº 88/93 (Código Tributário Municipal);
- Reformular a operacionalização da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) nos postos de cobrança nas entradas do município, de forma que a cobrança seja eficaz;
- Instituir normatização ou política de cobrança dos inadimplentes da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), com prazos definidos para cada etapa da cobrança, atentando-se para o artigo 3º da Lei (municipal) nº 1407/2014.
- Possibilitar o pagamento da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) de veículos estrangeiros nos *totens* disponibilizados na cidade e no *site* da Prefeitura.

Espera-se, com isso, que ocorra um aumento na arrecadação da taxa e, consequentemente, aumento na aplicação de recursos em ações e projetos de preservação ambiental.

2.2.3.1 Comentários do Gestor

Os gestores se manifestaram acerca de cada sugestão de recomendação/determinação, conforme transcrição abaixo (fls. 4695-4708).

> **3.1.1.2 Realizar a cobrança amigável dos inadimplentes da TPA, de acordo com o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 1407 e §3º da art. 170 da Lei nº 88/93 - Código Tributário Municipal (item 2.2.3 do Relatório);**
>
> Em resposta à diligência da equipe de auditoria através de Ofício datado de 20 de março de 2018, a Prefeitura informou que até aquela data haviam sido enviadas 26.711 notificações de cobrança. Até a presente data já foram enviadas 172.706 notificações de cobrança, demonstrando que a Prefeitura vem realizando a cobrança amigável dos inadimplentes da TPA, de acordo com a legislação.
>
> **3.1.1.3 Proceder a inscrição dos inadimplentes da TPA em dívida ativa, conforme parágrafo único do art. 3º da Lei nº 1407 e arts. 170 e 171 da Lei nº 88/93 - Código Tributário Municipal (item 2.2.3 do Relatório);**
>
> A Secretaria de Finanças procederá a inscrição em dívida ativa a partir do vencimento dos débitos tributários os contribuintes inadimplentes com as obrigações da TPA, nos termos do que dispõe o artigo 170 do Código Tributário Municipal.
>
> **3.1.1.4 Proceder a execução da dívida regularmente inscrita, conforme §4º do art. 170 da Lei nº 88/93 - Código Tributário Municipal (item 2.2.3 do Relatório);**

A Lei Ordinária 1337/2013 regula o valor mínimo para ajuizamento de ações e dispõe em seu artigo 2º que a Procuradoria Geral do Município fica autorizada a dispensar a propositura de ações quando tratar-se de cobrança de créditos, do mesmo devedor, cujo valor atualizado for igual ou inferior a 100 UFRM.

Atualmente 100 UFRM correspondem a R$ 332,70 *trezentos e trinta e dois reais e setenta centavos), enquanto que a maioria expressiva dos débitos com a Taxa de Preservação Ambiental são de valores menores, inviabilizando a execução dos créditos pela onerosidade que representa para o Município. Por outro lado, temos como medidas para a satisfação dos créditos o protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa, regulada pelo Decreto 2247/2016 e a negativação dos dados dos devedores no cadastro de inadimplentes Serasa, regulado pela Lei 1438/2014.

[...]

3.1.2.7 Instituir normatização ou política de cobrança dos inadimplentes da TPA, com os prazos definidos para cada etapa da cobrança, atentando-se para o artigo 3º da Lei (municipal) nº 1407/2014 (item 2.2.3 do Relatório).

3.1.2.8 Possibilitar o pagamento da TPA de veículos estrangeiros nos totens disponibilizados na cidade e no site da Prefeitura (item 2.2.3 do Relatório).

Estão sendo tomadas medidas visando à agilidade de acesso ao pagamento da TPA, quais sejam:
- Desenvolvimento e disponibilidade de aplicativo que permite ao usuário realizar o pagamento e consulta de taxas através desta plataforma digital;
- Convênio com empresas de pagamento automático através de identificação de leitura RFID, que permitirá aos veículos que adentrarem no município o pagamento da TPA de forma automática, ou seja, sem a necessidade do procedimento de cobrança atual.
- Aumento da quantidade de terminais de autoatendimento de 02 para 06 unidades em locais de intenso fluxo de pedestres no interior do município, bem como na entrada principal em substituição aos funcionários da contratada (permitindo uma redução de custos).
- Em relação aos estrangeiros será disponibilizado um mecanismo de aquisição de créditos antecipados através da rede hoteleira e de pousadas no município. Desta forma, quando o usuário estrangeiro efetuar sua reserva poderá adquirir junto ao estabelecimento o crédito para o ingresso no município através de um código do tipo QRCODE, o qual deverá ser apresentado ao fiscal no momento de sua entrada ou terá sua entrada permitida em confronto com a identificação da placa do respectivo veículo.
- Da mesma forma será possível a aquisição de créditos antecipados para veículos estrangeiros em qualquer posto de atendimento/rede credenciada no interior do município.

Sobre a sugestão de recomendação de reformular a operacionalização da cobrança da taxa nos postos de cobrança nas entradas do município, a resposta foi a mesma do item 2.2.1, qual seja:

3.1.2.1 Alterar as estruturas de cobrança da TPA nos acessos principal e secundário de forma que não seja necessário o motorista descer do seu veículo para realizar o pagamento (itens 2.2.1 e 2.2.3 do Relatório);

Com a devida vênia, entendemos que não é possível adotar esta solução devido à situação local das entradas do município, onde em épocas de temporada o fluxo de veículos é intenso e a paralisação ainda que momentânea nas cabines para pagamento da TPA determinará um engarrafamento sem precedentes. No entanto, tais considerações são preliminares, e o Município poderá, caso necessário, realizar estudos de viabilidade para adoção ou não de tal medida.

2.2.3.2 Análise dos comentários do Gestor

A respeito da cobrança amigável dos inadimplentes, os gestores alegaram que a Prefeitura já vem realizando conforme a legislação e que, até a data da resposta, 31 de outubro de 2018, foram enviadas 172.706 notificações de cobrança. Tal informação atualiza os dados encaminhados anteriormente, quando contabilizavam 26.711 notificações referentes à primeira temporada de vigência da TPA.

Contudo, não foi informado a quais temporadas se referem as novas notificações, nem discriminados os valores lançados e arrecadados, tampouco foram encaminhados documentos que comprovassem a informação. Por isso, entende-se que esta sugestão de determinação deve ser mantida para que a situação seja verificada e acompanhada em fase posterior de monitoramento da auditoria.

Quanto à sugestão de determinação para proceder à inscrição dos inadimplentes em dívida ativa, a manifestação dos gestores veio ao encontro do entendimento deste Tribunal, no sentido de que procederão à devida inscrição a partir do vencimento dos débitos tributários dos contribuintes inadimplentes com as obrigações da TPA. Logo, mantém-se a sugestão de determinação para que seja verificada em fase posterior de monitoramento.

Em relação à execução da dívida regularmente inscrita, foram trazidas informações novas mencionando legislação específica sobre tema. Em análise da mencionada Lei (municipal) nº 1.337/2013, nota-se que o art. 2º, inciso I, dispensa a propositura de ações para cobrança de créditos, do mesmo devedor, cujo valor atualizado for igual ou inferior a 100 UFRM.

> Art. 2º A Procuradoria Geral do Município fica autorizada a dispensar a propositura de ações ou a interposição de recursos, assim como a proceder requerimento de extinção das ações em curso ou desistência dos respectivos recursos judiciais quando:
> I – tratar-se de cobrança de créditos, do mesmo devedor, cujo valor atualizado for igual ou inferior a 100 UFRM.

Conforme informaram os gestores, o valor atual de 100UFRM corresponde a R$ 332,70. Valor superior à maioria expressiva dos débitos com a TPA, o que inviabilizaria a execução dos créditos pela onerosidade que representaria ao município. Analisando os valores de cobrança da TPA, definidos na Lei Complementar (municipal) nº 185/2013, art. 5º, verifica-se que o maior valor cobrado é de 40 UFRM (ônibus), o que faz ser necessário que sejam lançadas ao menos três taxas para que seja obrigatória a propositura da ação de cobrança.

> Art. 5º A cobrança dar-se-á através de documento de cobrança nos seguintes valores:
> I - Para motocicleta, motoneta e bicicleta a motor - 1,00 (uma) UFRMs;
> II - Para veículos de pequeno porte (passeio, automóvel) - 8,00 (oito) UFRMs;
> III - Para veículos utilitários (caminhonete e furgão) - 12,00 (doze) UFRMs;
> IV - Para veículos de excursão (van) e microônibus - 16,00 (dezesseis) UFRMs;
> V - Para caminhões - 24,00 (vinte e quatro) URFMs;
> VI - Para ônibus - 40,00 (quarenta) UFRMs.

Por outro lado, mencionam os gestores que há outra alternativa para a satisfação dos créditos, o protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa, regulado pelo Decreto (municipal) nº 2247/2016 e a negativação dos dados dos devedores no cadastro de inadimplentes Serasa, regulada pela Lei (municipal) nº 1438/2014.

Analisando o Decreto (municipal) nº 2247/2016, verifica-se que, segundo o art. 1º, a Secretaria Municipal da Fazenda fica autorizada a promover protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa.

> Art. 1º Fica autorizada a Secretaria Municipal da Fazenda a promover o protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa - CDA, por créditos tributários ou não do Município, sem prejuízo do oportuno ajuizamento do processo de execução.

Ainda, a Lei (municipal) nº 1438/2014, no art. 1º, autoriza o Poder Executivo a proceder à inclusão no sistema Serasa, de créditos de natureza tributária e não tributária da Fazenda Pública Municipal, vencidos e inscritos em Dívida Ativa, em nome dos contribuintes devedores.

> Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a proceder a inclusão no sistema SERASA, de créditos de natureza tributária e não tributária da Fazenda Pública Municipal, vencidos e inscritos em Dívida Ativa em nome dos contribuintes devedores.
> § 1º A Fazenda Pública Municipal, através da Secretaria Municipal da Fazenda e da Procuradoria Geral do Município poderá apresentar, para inscrição no Sistema Serasa, referente à negativação dos dados dos devedores no cadastro de inadimplentes, as Certidões de Divida Ativa Tributária e Não Tributária, mediante envio de informações para o SERASA.

Assim, entende-se que as informações apresentadas pelos gestores alteram a situação encontrada. Logo, cabe à Prefeitura:

- Proceder à execução da dívida regularmente inscrita, por meio de ação de cobrança de créditos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), do mesmo devedor, cujo valor atualizado seja superior a 100 Unidades Fiscais de Referência Municipal (UFRM), conforme §4º do art. 170 da Lei (municipal) nº 88/1993 (Código Tributário Municipal) e inciso I do art. 2º da Lei (municipal) nº 1337/2013;
- Promover o protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa (CDA), por créditos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), do mesmo devedor, cujo valor atualizado seja inferior ou igual a 100 Unidades Fiscais de Referência Municipal (UFRM), conforme o inciso I do art. 2º da Lei (municipal) nº 1.337/2013 e art. 1º do Decreto (municipal) nº 2247/2016; e
- Proceder à inclusão do nome dos inadimplentes no sistema Serasa, por créditos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) vencidos e inscritos em Dívida Ativa, conforme art. 1º da Lei (municipal) nº 1438/2014.

Sobre reformular a operacionalização da cobrança da taxa nos postos de cobrança nas entradas do município, os gestores se manifestaram em conjunto ao item 2.2.1. Considerando que

a sugestão de recomendação do item 2.2.1 foi alterada, passando a englobar esta sugestão de recomendação, sugere-se retirá-la deste item para evitar redundância.

No tocante à sugestão de recomendação de instituir normatização ou política de cobrança dos inadimplentes da TPA, com os prazos definidos para cada etapa da cobrança, atentando-se para o art. 3º da Lei (municipal) nº 1407/2014, como não há manifestação dos gestores, mantém-se com igual teor.

Em relação à sugestão de recomendação de possibilitar o pagamento da TPA de veículos estrangeiros nos totens disponibilizados na cidade e no *site* da Prefeitura, os gestores apresentaram ações no sentido de sua solução, já estando algumas delas implementadas, conforme consta na análise dos comentários do gestor do item 2.2.1 deste Relatório, motivo pelo qual entende-se que a sugestão de recomendação pode ser retirada.

2.2.4 Módulo de Identificação Automática de Veículos (M.I.A.V) do Sistema de Registro Eletrônico contratado não interpreta a placa de veículos estrangeiros

Conforme já exposto no item 2.2.1 deste Relatório, a Lei (municipal) nº 1407/2014, em seu art. 2º, define que "o lançamento da TPA ocorrerá quando do ingresso do veículo na jurisdição do Município de Bombinhas através de identificação e registro que resultará no lançamento da cobrança" e, no art. 3º, que o Município "implantará sistema de registro eletrônico, visando a identificação do veículo e processamento administrativo até sua quitação".

Nota-se que a legislação define que o sistema de registro eletrônico deve identificar os veículos que ingressem na jurisdição do município de Bombinhas, não fazendo distinção do tipo de veículo que deve ser identificado, logo, todos os veículos devem ser identificados pelo sistema.

O art. 6º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013, alterado pelas Leis Complementares nº 195/2014, nº 202/2014 e nº 247/2015, estabelece taxativamente quais veículos serão isentos da cobrança da TPA:

> Art. 6º Não incidirá a TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL - TPA sobre os veículos:
> I - ambulâncias, veículos oficiais, carros fortes e carros fúnebres previamente cadastrados no Município; (Redação dada pela Lei Complementar nº 195/2014)
> II - veículos prestadores de serviços ou que realizem abastecimento para o comércio local, devidamente identificados e cadastrados previamente no Município, não tendo direito a isenção os veículos de transporte de turistas, vans, taxis, ônibus, bondinhos e pertencentes a empresas locadoras de veículos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 247/2015)
> V - veículos de limpeza urbana; (Revogado pela Lei Complementar nº 195/2014)
> VI - veículos transportando artistas e aparelhagem para espetáculos, convenções, manifestações culturais, feiras, previamente autorizados pela municipalidade;
> VII - veículos de empresas concessionárias de serviços de eletricidade, telefonia fixa e móvel, saneamento e concessionaria de transporte público coletivo, previamente cadastrados no Município; (Redação dada pela Lei Complementar nº 195/2014)
> VIII - veículos com licenciamento no Município de Bombinhas; (Redação dada pela Lei Complementar nº 195/2014)

> X - veículos de pequeno porte de trabalhadores de outros municípios vizinhos, previamente cadastrados mediante contrato de trabalho ou CTPS assinada, sendo que poderão ser cadastrados apenas um veiculo de pequeno porte e/ou uma motocicleta por trabalhador; (Redação dada pela Lei Complementar nº 247/2015)
> XI - veículos de propriedade daqueles que comprovarem cadastro imobiliário predial no Município de Bombinhas, em seu próprio nome ou um veículo em nome de terceiros; (Redação dada pela Lei Complementar nº 247/2015)
> XII - veículos de transporte coletivo que transporte trabalhadores de outros municípios vizinhos, previamente cadastrados mediante contrato de prestação de serviços ou documento de propriedade do veiculo. (Redação dada pela Lei Complementar nº 247/2015)
> § 1º **O Poder Executivo Municipal cadastrará previamente os veículos de que tratam os incisos I, II, VI, VII, X e XI deste artigo**. (Redação dada pela Lei Complementar nº 195/2014)
> § 2º Os veículos dispostos nos incisos deste artigo, que dependerem de cadastramento prévio, terão o prazo de 72 (setenta e duas) horas para regularização após a entrada no Município. (Redação dada pela Lei Complementar nº 247/2015)
> § 3º As isenções serão concedidas somente para o exercício das atividades previamente cadastradas de acordo com os incisos deste artigo, ficando vedada a isenção quando houver desvio da atividade cadastrada. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 195/2014) (grifo nosso)

Percebe-se que existem veículos que não precisam realizar o pagamento da taxa, porém os mesmos precisam ser cadastrados previamente, para que, quando do ingresso no município, o sistema possa identificá-los como isentos.

Conforme mencionado no item 2.2.1 deste Relatório, o Consórcio TD foi o vencedor da Licitação na modalidade Concorrência nº 007/2014-PMB para a prestação do serviço de solução tecnológica de gestão administrativa da taxa, que engloba o sistema de registro eletrônico de identificação dos veículos.

O item IV - Termo de Referência da Solução Tecnológica constante do Anexo I – Projeto Básico do Edital da Licitação define o escopo da solução, indicando que o sistema de registro eletrônico deve capturar a imagens de todos os veículos que entram em Bombinhas:

> **VI – TERMO DE REFERÊNCIA DA SOLUÇÃO TECNOLÓGICA**
> [...]
> A solução deverá **identificar automaticamente, e com redundância (com a utilização de duas câmeras para cada leitura), a placa dos veículos que entram no município de Bombinhas**, acessando pela SC-412 (município de Porto Belo) e também no acesso pela Av. Vereador João da Luz ("Morro de Zimbros"), no momento da passagem destes veículos pelas entradas do município. Ao identificar o veículo, deverá transmitir, automaticamente, a imagem dos veículos, transferindo-as, juntamente com os dados de passagem (data - dd/mm/aaaa; hora hh:mm:ss; código do local) para o Módulo de Gestão do TPA.
> **O sistema deverá capturar a imagens de todos os veículos, com ou sem a leitura da placa realizada.**
> A cada veículo identificado, o sistema deverá comparar as duas imagens lidas, possibilitando a seleção da leitura correta e a correção de possíveis erros de leitura por um operador.

Em seguida, o Edital define as especificações técnicas, com o mínimo de módulos e funcionalidades que a solução tecnológica deve contemplar, estabelecendo que o Módulo de

Identificação Automática de Veículos – M.I.A.V. será responsável por identificar todos os veículos que entram e saem do município.

> **M.IAV - MÓDULO DE IDENTIFICAÇÃO AUTOMÁTICA DE VEÍCULOS:**
> Os módulos de identificação automática de veículos deverão efetuar **automaticamente a interpretação das placas de cada veículo que passar pelo ponto monitorado.** Os módulos "MIAV" estarão localizados:
> MIAV – ENTRADA Principal: Será responsável por **identificar todos os veículos que entram no município** pela entrada principal (pórtico);
> MIAV – ENTRADA Zimbros: Será responsável por **identificar todos os veículos que entram no municípi**o pelo chamado "Morro de Zimbros"
> MIAV – SAÍDA Principal: Será responsável por **identificar todos os veículos que saem do território municipal**, pelo acesso principal.
> MIAV – SAÍDA Zimbros: Será responsável por **identificar todos os veículos que saem do território municipal**, pelo chamado "Morro de Zimbros".
> Em cada um dos locais serão instaladas duas câmeras de identificação automática de placas, que efetuarão redundantemente a leitura da placa de cada veículo que entre (ou saia) no município.
> As imagens serão encaminhadas imediatamente, através de sistema de comunicação (internet) para o Módulo de Gestão de TPA (M.GTPA), juntamente com os dados de cada passagem (data, hora, local, câmera).
> **O índice médio diário de aproveitamento de leitura das placas corretas deverá ser de, no mínimo, 90% (noventa por cento), com relação a todo o fluxo de veículos** que transitar na(s) faixa(s) monitorada(s), consideradas as duas câmeras.
> Os Módulos MIAV (entrada/saída) deverão **registrar todos os veículos que passem pelos locais monitorados**, independentemente de terem ou não suas placas lidas.
> **Todos os veículos capturados pelo sistema, independentemente de terem suas placas lidas ou não, deverão ser encaminhadas para posterior processo no módulo M.GTPA**.
> Os módulos M.IAV deverão funcionar durante as 24 horas do dia, ininterruptamente.
> Os módulos M.IAV deverão operar sob qualquer condição climática; em temperaturas compreendidas entre 0º e 50°C e qualquer condição de luminosidade.
> O sistema deverá permitir o funcionamento, alimentado pela rede da CELESC de 220v. Deverá suportar variações e tensão em +/- 10%.
> O sistema deverá permitir a **interpretação de placas de todos os tipos de veículos nacionais,** inclusive motocicletas e similares, bem como com qualquer cor de fundo e letra, previstos no CTB.
> O módulo M.IAV deverá possuir sistema de estabilização e fornecimento de energia, em casos de falta no fornecimento da alimentação por até 15 minutos. (Grifo nosso)

Verifica-se que o Edital utiliza as palavras "registrar e identificar" para se referir a todos os veículos que ingressam na jurisdição, porém, quando aborda sobre "interpretação de placas", cita apenas os nacionais e, em nenhum momento, refere-se a veículos estrangeiros. Conflitando, assim, com a legislação municipal, que não faz essa diferenciação entre veículos nacionais e estrangeiros.

Questionou-se, em entrevista realizada no dia 11/04/2018 com o responsável pelo Consórcio TD, sobre esse ponto e o mesmo informou que existem duas situações no caso de leitura das placas dos veículos estrangeiros:

1) o sistema não consegue reconhecer a placa dos veículos estrangeiros; ou

2) o sistema consegue reconhecer a placa, mas não consegue obter dados sobre ela (tipo do veículo, proprietário, etc.), pois os bancos de dados utilizados são nacionais (Detran/SC e Denatran).

Informou também que, para ajustar o sistema visando reconhecimento das placas dos veículos estrangeiros, se poderia perder qualidade na identificação dos veículos nacionais, uma vez que o tamanho e a quantidade das letras e dos números das placas variam entre os países.

Diante disso, constatou-se, em inspeção *in loco*, que os lançamentos das taxas para veículos estrangeiros são realizados manualmente no momento da realização dos pagamentos nos guichês de cobranças da entrada do município, em decorrência da abordagem realizada pelos fiscais, de modo que os veículos estrangeiros que não forem abordados, não terão taxas lançadas.

A Prefeitura, por meio do Ofício nº 21/2018-GAB (fl. 07/09, item 14), confirmou a prática de cobrança antecipada dos estrangeiros e a ausência de registro, em casos de não abordagem pelos fiscais:

> Item 14: Quantitativo mensal de carros estrangeiros que entraram em Bombinhas incluindo os pagantes e não pagantes, desde o início da cobrança da TPA.
> **Como os veículos estrangeiros são abordados na entrada do Município, e efetuam o pagamento antecipadamente, o número de pagantes configura o número total de veículos estrangeiros registrados pelo sistema de cobrança da TPA.** O relatório contendo os quantitativos segue em anexo. (Grifo nosso)

A situação não é novidade e já vem sendo divulgada na mídia[16] desde a primeira temporada de vigência da TPA:

> **Estrangeiros são cobrados na hora ao entrar em Bombinhas**
> Para evitar possíveis calotes, a prefeitura de Bombinhas começou a efetuar nesta quarta-feira a cobrança da TPA (Taxa de Preservação Ambiental) no ato da entrada na cidade aos motoristas estrangeiros, dos quais **não será possível cobrar a dívida caso o visitante deixe o município sem quitar a taxa.** A TPA está em vigor desde às 20h de terça-feira (6). Para os visitantes brasileiros, o pagamento poderá ser feito até 30 dias após a passagem pela cidade. Após o prazo, o condutor receberá uma notificação em casa.
> **A abordagem dos carros com placas estrangeiras é feita nas duas entradas da cidade**, das 9h às 19h. Após esse horário, fiscais da prefeitura de Bombinhas, ou agentes da Telmesh, empresa que opera a cobrança da TPA, podem também verificar, em qualquer lugar e horário, se o motorista tem o comprovante de pagamento ou deseja adquiri-lo. "**Sabemos que terá falhas. Por essa razão estamos fazendo os devidos ajustes no sistema**", observou a chefe de gabinete da prefeitura, Larissa da Costa.

O que agrava a situação é o elevado número de veículos estrangeiros que entram no município sem lançamento da TPA e, caso não se dispõem a pagar, resulta na impossibilidade de cobrança e consequentemente a não entrada desta receita nos cofres municipais. De acordo com dados informados pelo Consórcio TD (fls. 782-1281, PT 02, anexo do Relatório de Instrução Despacho DAE nº 16/2018, fl. 4567 do processo), 17,98% dos valores lançados referentes a todas as temporadas de vigência da TPA correspondem aos veículos estrangeiros.

Diante do exposto, fica evidente que o Sistema de Registro Eletrônico contratado não atende à legislação em vigor e às necessidades do município, uma vez que o Módulo de

[16] Disponível em: https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/estrangeiros-sao-cobrados-na-entrada-de-bombinhas. Acesso em: 22 mar. 2019.

Identificação Automática de Veículos – M.I.A.V. não interpreta a placa de veículos estrangeiros, inviabilizando o lançamento automático da TPA para esses veículos.

Desse modo, identificaram-se como as principais causas a não especificação no edital da licitação da necessidade de interpretação de placas de veículos estrangeiros e o Módulo de Identificação Automática de Veículos – M.I.A.V. do Sistema de Registro Eletrônico não ser apto para a interpretação e registro das placas de veículos estrangeiros.

Em decorrências desses fatos surgiram efeitos como diminuição da arrecadação, por ausência de lançamentos de taxas para veículos estrangeiros quando não abordados pelos fiscais; aumento do trânsito de veículos resultante da abordagem realizada pelos fiscais nas entradas do município e ausência de dados para gerenciar a TPA.

Assim, a Prefeitura Municipal de Bombinhas deve:

- Especificar, em edital de licitação futuro para a implantação de sistema de registro eletrônico para administração e operacionalização da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), a necessidade de o sistema realizar a identificação, interpretação e registro das placas dos veículos estrangeiros, além dos nacionais, conforme os arts. 2º e 3ºda Lei (municipal) nº 1407/2014.
- Solicitar alteração do sistema de registro eletrônico para administração e operacionalização da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) contratado para inclusão da identificação, interpretação e registro das placas dos veículos estrangeiros, além dos nacionais, para atendimento aos arts. 2º e 3º da Lei nº (municipal) 1407/2014.

Pretende-se, com isso, que ocorra aumento na arrecadação, em virtude de lançamentos de TPAs para todos os veículos estrangeiros que ingressarem em Bombinhas, independentemente de serem abordados por fiscais; e redução do trânsito de veículos, pela descaracterização da necessidade de abordagem pelos fiscais.

2.2.4.1 Comentários do Gestor

Os comentários dos gestores foram os seguintes (fls. 4695-4708):

> **3.1.1.5 Especificar em edital de licitação futuro para a implantação de sistema de registro eletrônico para administração e operacionalização da Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas, a necessidade de o sistema realizar a identificação, interpretação e registro das placas dos veículos estrangeiros, além dos nacionais, conforme os arts. 2º e 3ºda Lei nº 1407/2014 (item 2.2.4 do Relatório).**
>
> Encontra-se em desenvolvimento pelo Consórcio TD uma ferramenta capaz de capturar e interpretar as placas dos veículos estrangeiros, assim sendo, todos os veículos, inclusive os estrangeiros serão registrados pelo sistema de gestão da TPA e terão suas placas lidas e arquivadas já nesta temporada.

Além disso, esta funcionalidade permitirá também o benefício de identificar a quantidade real de veículos que adentrem ao município, inclusive os estrangeiros, de modo a aumentar o controle dos pagamentos.

No entanto no próximo edital será prevista a exigência que o sistema tecnológico ofertado contemple a identificação e registro automático de todos os veículos, inclusive os estrangeiros.

3.1.1.6 Solicitar alteração do sistema de registro eletrônico para administração e operacionalização da Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas contratado para inclusão da identificação, interpretação e registro das placas dos veículos estrangeiros, além dos nacionais, para atendimento aos arts. 2º e 3º da Lei nº 1407/2014 (item 2.2.4 do Relatório).

O Município solicitou ao Consórcio TD a adequação do sistema de gestão da TPA para esta temporada 2018/2019 e será implementado conforme recomendações deste Tribunal nas condições acima mencionadas.

2.2.4.2 Análise dos comentários do Gestor

Os gestores se manifestaram no sentido de comprometimento com a sugestão de determinação, alegando que no próximo edital será prevista a exigência de que o sistema tecnológico ofertado contemple a identificação e registro automático de todos os veículos, inclusive os estrangeiros.

Ainda, os gestores informaram que o município solicitou ao Consórcio TD a alteração do sistema de gestão da TPA conforme recomendação deste Tribunal, porém, até o presente, não foram juntados documentos comprobatórios.

Outro ponto que cabe destacar, já abordado no item 2.2.1.1, é a entrada em vigor do sistema de placas de identificação de veículos no padrão disposto na Resolução Mercosul do Grupo Mercado Comum nº 33/2014, atualmente em fase de transição, mas que pode vir a ser uma oportunidade para o gestor.

Em suma, a manifestação dos gestores demonstra concordância com as sugestões de determinações, mencionando que serão realizadas ações no sentido de cumprimento, o que será confirmado em fase posterior de monitoramento da auditoria, devendo-se mantê-las, transformando-as em uma só determinação.

- Solicitar alteração do sistema de registro eletrônico para administração e operacionalização da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) contratado, e especificar, em edital de licitação futuro, a necessidade de o sistema realizar a identificação, interpretação e registro das placas dos veículos estrangeiros, além dos nacionais, para atendimento aos arts. 2º e 3º da Lei (municipal) nº 1.407/2014.

2.2.5 Atividades contratadas de administração e operacionalização da taxa, não utilizadas ou realizadas pela Prefeitura

Sob análise do contrato de solução tecnológica para os serviços de administração e operacionalização da TPA, este achado foi dividido em três subitens: 1) serviços contratados realizados pela Prefeitura; 2) serviços contratados e não utilizados pela Prefeitura; e 3) serviços que a Prefeitura poderia assumir.

2.2.5.1 Serviços contratados realizados pela Prefeitura

O Termo de Referência do Edital da Licitação na Modalidade Concorrência Pública nº 007/2014 – PMB (fls. 4.312-4.376), referente à contratação de empresa especializada para disponibilidade de solução tecnológica de gestão administrativa da taxa de preservação ambiental, estabelece que a Contratada deverá fornecer a mão de obra, *hardware* e mobiliário para a cobrança da TPA.

> EDITAL DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 007/2014 – PMB
> IV – TERMO DE REFERÊNCIA DA SOLUÇÃO TECNOLÓGICA
> A empresa contratada deverá ser responsável por fornecer toda a tecnologia (hardware e software) de detecção e identificação dos veículos; fornecimento dos softwares necessários para e Geração das taxas de cobrança e cobranças prévias das taxas; fornecer mão de obra para manutenção corretiva e preventiva de toda a solução tecnológica; **fornecer mão de obra para conferência das placas identificadas e para cobrança da TPA no Posto de Cobrança**; **fornecer mão de obra para a cobrança da Taxa de Preservação Ambiental**; disponibilizar um escritório no município de Bombinhas para atualização cadastral de isentos e **fornecer estrutura de hardware e mobiliário para os Postos de Cobrança da TPA e da rede credenciada**. (Grifo nosso)

Conforme abordado nos itens anteriores, o Consórcio TD foi o vencedor da Licitação, firmando junto à Prefeitura o Contrato nº 40/2014 que prevê, dentre outros deveres e responsabilidades, que cabe à Contratada executar os serviços de cobrança da TPA, disponibilizando pessoal, estrutura operacional e fornecendo todo o software e hardware para a execução dos serviços:

> CLÁUSULA QUINTA – OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA – A CONTRATADA se compromete:
> 5.1 A CONTRATADA, além dos demais encargos previstos neste contrato e em seus anexos que o integram, obriga-se a:
> [...]
> q) Manter em seus quadros durante todo o prazo contratual, no mínimo um (1) engenheiro na condição de responsável técnico pela execução do contrato, bem como providenciar a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART nas condições definidas pelo Conselho de Engenharia e Agronomia – CREA, além do seguinte quadro funcional:

Quadro de funcionários mínimo		
Descrição Cargo/Função	**Qtde. Novembro a Abril**	**Qtde. Maio a Outubro**
Engenheiro	1	1
Gerente Administrativo	1	1
Técnico Eletrônica ou Eletrotécnica	2	1
Conferentes de placas	2	1
Atendentes Cadastro Isentos	6	2
Atendentes Cobrança	**18**	0
Panfleteiros	2	0

* Deverão ser previstos funcionários sobressalentes para cobrir os 10 atendentes de cobrança, durante toda a temporada de verão (escala para 15 pessoas).

r) **Disponibilizar atendentes para executar os serviços de cobrança da TPA**, em locais indicados pelo município, no período de cobrança da TPA, em horário comercial, nas quantidades previstas no quadro anterior (alínea "q").

[...]

t) Manter estrutura operacional mínima, conforme quadro abaixo:

Estrutura Operacional Mínima		
Descrição	Qtde. Novembro a Abril	Qtde. Maio a Outubro
Escritório	1	1
Postos de Cobrança	**4**	0*
Rede Credenciada no Comércio**	**15**	0
Veículos	2	2
Terminais de Autoatendimento	**2**	2

* No período de Maio a Outubro, a empresa deverá permitir que o usuário efetue o pagamento da TPA também no escritório sede da empresa, em Bombinhas, das taxas não encaminhadas para inscrição em dívida ativa, bem como através do link no site do município.

** **A empresa contratada deverá fornecer todo o software e hardware necessário para permitir a cobrança pela Rede Credenciada**.

*** A empresa deverá disponibilizar 05 postos de cobrança, porém, um dos locais será cedido pela municipalidade, sem que haja custo adicional para as partes.

Verificou-se, em inspeção *in loco*, que existe uma divisão de atribuições nos serviços de cobranças realizados nas entradas do município, utilizando como critério a forma de pagamento - pagamentos em dinheiro ficam a cargo da Prefeitura e pagamentos em cartão ficam a cargo da Contratada.

Destaca-se que, em nenhum momento, o Contrato ou o Edital da Licitação aborda sobre essa divisão de atribuições, nem se quer diferencia o serviço de cobrança em dinheiro do serviço de cobrança em cartão, versando apenas que cabe à Contratada fornecer mão de obra, *hardware* e mobiliário para a cobrança da TPA.

Assim, constatou-se que, no acesso por Zimbros, a Prefeitura e a Contratada compartilham a mesma estrutura (contêiner), sendo operacionalizada a cobrança em dinheiro por funcionários da Prefeitura e em cartão por funcionários da Contratada.

Enquanto que, no acesso por Bombas, a estrutura física é dividida em dois ambientes que funcionam de forma independente, de um lado fica o pessoal da Contratada, operando somente com cartão, e, do outro lado, os funcionários da Prefeitura, operando com dinheiro.

Quadro 47: Estruturas de cobrança nas estradas do município

DSCN8129 - Estrutura de cobrança do Acesso por Zimbros	DSCN7618 - Estrutura de cobrança do Acesso por Bombinhas
DSCN7619 - Estrutura de cobrança em cartão do Acesso por Bombinhas	DSCN 7621 - Estrutura de cobrança em dinheiro do Acesso por Bombinhas

Fonte: TCE/SC, em inspeção *in loco*

Verificou-se que, para executar o serviço de cobrança em dinheiro, a cada temporada, a Prefeitura realiza um processo seletivo para a contratação temporária de Atendentes da TPA e Agentes da TPA, com salários de, respectivamente, R$ 1.076,65 (mil e setenta e seis reais e sessenta e cinco centavos) e R$ 1.403,35 (mil quatrocentos e três reais e trinta e cinco centavos) e jornada de 40 horas por semana (fls. 1.370-1.479).

Os Atendentes da TPA executam os serviços de operadores de caixa, trabalhando com os pagamentos e recebimentos em dinheiro, enquanto os Agentes da TPA, popularmente conhecidos como "Fiscais da TPA", são responsáveis pela abordagem dos veículos e direcionamento dos visitantes estrangeiros aos guichês de cobranças.

Ainda, a Prefeitura disponibiliza servidores efetivos para trabalharem como Atendentes de TPA em regime de horas extras. São servidores lotados em órgãos da Prefeitura

(Secretaria de Administração, Secretaria de Finanças, etc) que realizam o trabalho concomitantemente.

Questionou-se a Prefeitura acerca dos recursos gastos para operacionalização dos serviços de cobrança da taxa em dinheiro e, por meio do Ofício nº 51/2018-GAB (fl. 1366, itens 13 e 14), ela encaminhou uma planilha com o total de recursos gastos com pessoal (fls. 3.321/3.322, 1.370-1.479) e informou que as estruturas físicas dos guichês de cobrança, tanto em dinheiro quanto em cartão, são de responsabilidade da Contratada.

> **Item 13: Total de recursos gastos com pessoal contratado que trabalha/va nos guichês de cobrança da TPA em dinheiro, por temporada, desde 2015, por local**
>
> Encaminhamos planilha com o total de recursos gastos com pessoal contratado, ressaltando que nas informações não foram considerados os servidores efetivos, visto que tais **servidores são lotados em outros órgãos da Prefeitura (Secretaria de Administração. Secretaria de Finanças, etc.) e desenvolvem concomitantemente a função de cobrança da TPA, normalmente em regime de horas extras**, e em alguns casos apenas esporadicamente.
>
> **Item 14: Total de recursos gastos com o funcionamento dos guichês de cobrança da TPA em dinheiro, por temporada, desde 2015 (pessoal, estrutura, internet, etc)**
>
> **A estrutura física dos guichês de pagamento, tanto em dinheiro quanto em cartão é responsabilidade da empresa contratada**, nos termos do Contrato 40/2014, e a especificação das despesas está no relatório de medição mensal do referido contrato. (Grifo nosso)

Em análise da planilha encaminhada, constatou-se que, somente na temporada 2017/2018, a Prefeitura gastou R$ 133.718,24 (cento e trinta e três mil setecentos e dezoito reais e vinte e quatro centavos) com pessoal para operacionalização dos serviços de cobrança da taxa em dinheiro, sendo R$ 99.167,05 (noventa e nove mil cento e sessenta e sete reais e cinco centavos) com contratações temporárias e R$ 34.551,19 (trinta e quatro mil quinhentos e cinquenta e um reais e dezenove centavos) com pagamento de horas extras e gratificações de quebra de caixa para servidores efetivos (PT 06A, anexo do Relatório de Instrução Despacho DAE nº 16/2018, fl. 4567 do processo).

Além disso, o Contrato prevê que cabe à Contratada depositar os valores recebidos nos Postos de Cobrança em conta específica a ser fornecida pela Prefeitura, o que reforça o entendimento de que o serviço de cobrança em dinheiro também deveria ficar a cargo da Contratada, até porque não existe essa diferenciação no Contrato.

> CLÁUSULA QUINTA – OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA – A CONTRATADA se compromete:
> 5.1 A CONTRATADA, além dos demais encargos previstos neste contrato e em seus anexos que o integram, obriga-se a:
> [...]
> u) **Depositar os valores recebidos nos Postos de Cobrança em conta específica a ser fornecida pela Contratante**, mediante prestação de contas. (Grifo nosso)

Em análise das Relações de despesas constantes no Portal da Transparência do município de Bombinhas[17], verificou-se que a Prefeitura contratou a empresa Protege S/A Proteção e Transporte de Valores para a prestação de serviço de custódia e transporte dos valores arrecadados com a TPA, o que gerou um gasto de R$ 279.315,67 (duzentos e setenta e nove mil trezentos e quinze reais e sessenta e sete centavos), contabilizando os valores empenhados de 2015 a 2018 (PT 26, anexo ao Relatório de Instrução Despacho DAE nº 16/2018, fls. 4567 do processo).

Quanto aos serviços de cobrança em cartão, em análise das Relações de despesas constantes no Portal da Transparência do Município de Bombinhas[18], verificou-se que, embora executados pelo Consórcio TD, quem firmou contratos com operadoras de cartão de crédito e débito para viabilizar o pagamento eletrônico da taxa foi a Prefeitura, tendo gasto R$ 689.883,57 (seiscentos e oitenta e nove mil oitocentos e oitenta e três reais e cinquenta e sete centavos), sendo R$ 624.235,38 (seiscentos e vinte e quatro mil duzentos e trinta e cinco reais e trinta e oito centavos) com a empresa REDECARD S/A e R$ 65.648,19 (sessenta e cinco mil seiscentos e quarenta e oito reais e dezenove centavos) com a empresa ESMERALDA SERVIÇOS DIGITAIS LTDA, contabilizando os valores empenhados de 2015 a 2018 (PT 26, anexo do Relatório de Instrução Despacho DAE nº 16/2018, fl. 4567 do processo).

Em suma, verificou-se que a Prefeitura vem executando parte do serviço contratado com o Consórcio TD, em especial em três atividades:

1) disponibilização de pessoal para realização da cobrança da taxa;

2) contratação de serviço de custódia e transporte dos valores arrecadados nos Guichês de Cobranças;

3) contratações com operadoras de cartão de crédito e débito para viabilizar o pagamento eletrônico da taxa.

Quadro 48: Serviços contratados com Consórcio TD x Serviços executados pela Prefeitura

Serviços contratados com Consórcio TD		**Serviços executados pela Prefeitura**	**Valores (R$)**
Item 5.1, Cláusula Quinta, Contrato nº 40/2014	5.1 A CONTRATADA, além dos demais encargos previstos neste contrato e em seus anexos que o integram, obriga-se a: [...] r) Disponibilizar atendentes para executar os serviços de cobrança da TPA, em locais indicados pelo município, no período de cobrança da TPA, em horário comercial, nas quantidades previstas no quadro anterior (alínea "q").	1) disponibilização de pessoal para realização da cobrança da taxa;	133.718,24*

[17]Disponível em: <http://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/link/link-cabecalho/codMapaItem/14738>. Acesso em: 23 abr. 2018.

[18] Disponível em: <http://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/link/link-cabecalho/codMapaItem/14738>. Acesso em: 23 abr. 2018.

Serviços contratados com Consórcio TD		Serviços executados pela Prefeitura	Valores (R$)
Item 5.1, Cláusula Quinta, Contrato nº 40/2014	5.1 A CONTRATADA, além dos demais encargos previstos neste contrato e em seus anexos que o integram, obriga-se a: [...] u) Depositar os valores recebidos nos Postos de Cobrança em conta específica a ser fornecida pela Contratante, mediante prestação de contas.	2) contratação de serviço de custódia e transporte dos valores arrecadados nos Guichês de Cobranças;	279.315,67
Item 5.1, Cláusula Quinta, Contrato nº 40/2014	5.1 A CONTRATADA, além dos demais encargos previstos neste contrato e em seus anexos que o integram, obriga-se a: [...] ** A empresa contratada deverá fornecer todo o software e hardware necessário para permitir a cobrança pela Rede Credenciada.	3) contratações com operadoras de cartão de crédito e débito para viabilizar o pagamento eletrônico da taxa.	689.883,57
*(somente temporada 2017/2018)			

Fonte: TCE/SC

Desse modo, identificou-se como principais causas a não especificação no edital da licitação e no contrato de que todo o serviço de cobrança da taxa, independentemente da forma de pagamento, deve ser executado pela Contratada, bem como, a especificação da responsabilidade pelas subcontratações dos serviços necessários para a consecução da cobrança, especificamente os contratos de serviços de custódia e transporte dos valores arrecadados e os contratos com operadoras de cartão de crédito e débito.

Por conta desses fatos surgiram efeitos como despesas para a Prefeitura decorrentes de contratação de pessoal para trabalhar na cobrança da TPA, contratação de serviço de custódia e transporte dos valores e contratações com operadoras de cartão de crédito e débito.

Assim, a Prefeitura Municipal de Bombinhas deve:

- Definir de quem é a responsabilidade pelo serviço de cobrança da taxa, tanto em cartão como em dinheiro, bem como, pelos serviços necessários para a consecução da cobrança, especialmente pessoal, serviços de custódia e transporte dos valores arrecadados e de operação de cartão de crédito e débito, no próximo edital da licitação para a implantação de sistema de registro eletrônico para administração e operacionalização da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) e no seu respectivo contrato;
- Rever o Contrato nº 40/2014 com o objetivo de disponibilidade de solução tecnológica de gestão administrativa da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), para que seja ajustado de quem é a responsabilidade pelas atividades de cobrança da taxa, especialmente quanto ao pessoal que operacionaliza a cobrança em dinheiro, serviços de custódia e transporte dos valores arrecadados, e de operação de cartão de crédito e débito, e, caso necessário, se efetue a supressão dos valores contratados referentes às respectivas atividades, em conformidade

com o que estabelece a Cláusula Quinta do Contrato nº 40/2014 e o art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

Pretende-se, com isso, que se defina de quem são as responsabilidades pelos serviços relacionados à cobrança da TPA e que não ocorram despesas pela Prefeitura com contratação de pessoal para trabalhar na cobrança da TPA, contratação de serviço de custódia e transporte dos valores e contratações com operadoras de cartão de crédito e débito, caso não sejam dela estas obrigações.

2.2.5.1.1 Comentários do Gestor

Os gestores responderam o seguinte (fls. 4695-4708):

> **3.1.1.7 Rever o Contrato nº 40/2014 com o objetivo de disponibilidade de solução tecnológica de gestão administrativa da taxa de preservação ambiental, para que seja ajustado de quem é a responsabilidade pelas atividades de cobrança da taxa, especialmente quanto ao pessoal que operacionaliza a cobrança da taxa em dinheiro, serviços de custódia e transporte dos valores arrecadados, e de operação de cartão de crédito e débito, e, caso necessário, se efetue a supressão dos valores contratados referentes as respectivas atividades, em conformidade com o que estabelece a Cláusula Quinta do Contrato nº 40/2014 e o que estabelece o art. 65 da Lei 8.666/1993 (item 2.2.5.1do Relatório).**
>
> As obrigações contratuais foram revistas, adequando-se por meio de termo aditivo contratual firmado entre o município e o Consórcio TD, conforme documento em anexo. A responsabilidade pelas atividades de cobrança da taxa são tanto do consórcio contratado quanto do município, sendo que: a) 03 (três) postos de cobrança operam com funcionários do Consórcio com forma de pagamento exclusivamente no cartão e b) 2 (dois) postos de pagamentos nas entradas do Município (entrada principal/entrada secundária) com funcionários exclusivamente do município para efetivar cobrança em dinheiro/cartão.
>
> Os custos dos serviços de custódia e transporte dos valores são exclusivamente do Município, sendo que não há que se falar em supressão de valores contratados referente a tal atividade, pois não há nenhum item na medição dos serviços contratados do Consórcio que remunere essa atividade.
>
> [...]
>
> **3.1.2.9 Definir de quem é a responsabilidade pelo serviço de cobrança da taxa, tanto em cartão como em dinheiro, bem como, pelos serviços necessários para a consecução da cobrança, especialmente pessoal, serviços de custódia e transporte dos valores arrecadados e de operação de cartão de crédito e débito, no próximo edital da licitação para a implantação de sistema de registro eletrônico para administração e operacionalização da Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas, e no seu respectivo contrato (itens 2.2.5.1 e 2.2.5.3);**
>
> A concepção do sistema de cobrança e consequentemente do edital de licitação para contratação do sistema de gestão da taxa foi inteiramente formulado pela Prefeitura, sem que houvesse um modelo similar existente no país em que pudesse ser o edital baseado, tendo a Prefeitura adotado solução similar ao sistema de radares de trânsito, mas com todas as particularidades necessárias a cobrança de uma taxa.
>
> Durante a execução do contrato surgiram muitas situações novas, e todas as situações fruto dos quatro anos de experiência adquiridos pelo Município na gestão da TPA serão consideradas na elaboração do próximo edital de licitação, em que serão também acolhidas as sugestões deste Tribunal de Contas.

2.2.5.1.2 Análise dos comentários do Gestor

Analisando a manifestação dos gestores, nota-se consentimento com as conclusões do relatório de auditoria, uma vez que os jurisdicionados informam que as sugestões de determinação e recomendação serão acolhidas para o próximo edital de licitação e que o Contrato nº 40/2014 já foi readequado por meio de termo aditivo.

Contudo, embora os gestores tenham informado que o termo aditivo seguia anexo à resposta, tal documento não foi encontrado nos autos do processo. Do mesmo modo, em consulta ao Portal da Transparência do município, não foi possível localizá-lo.

Assim, diante do consentimento dos gestores em realizar ações para solucionar os problemas apontados e da ausência de documentos que comprovem a adoção prévia de medidas saneadoras, mantêm-se a recomendação e a determinação, aglutinando-as na seguinte sugestão de determinação, para verificação em fase posterior de monitoramento:

- Rever o Contrato nº 40/2014 com o objetivo de disponibilidade de solução tecnológica de gestão administrativa da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) e definir no próximo edital da licitação de quem é a responsabilidade pelas atividades de cobrança da taxa, especialmente quanto ao pessoal que operacionaliza a cobrança em dinheiro, serviços de custódia e transporte dos valores arrecadados, e de operação de cartão de crédito e débito, e, caso necessário, se efetue a supressão dos valores contratados referentes às respectivas atividades, em conformidade com o que estabelece a Cláusula Quinta do Contrato nº 40/2014 e o art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

2.2.5.2 Serviços contratados e não utilizados pela Prefeitura

A solução tecnológica de gestão administrativa da taxa de preservação ambiental contratada engloba diversos módulos e funcionalidades, como o Sistema de Dívida Ativa, que é responsável por gerar os arquivos com os dados necessários para o município emitir os boletos para cobrança dos inadimplentes e possibilitar a baixa dos veículos com *status* "em dívida ativa".

> EDITAL DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 007/2014 – PMB
> IV – TERMO DE REFERÊNCIA DA SOLUÇÃO TECNOLÓGICA
> [...]
> **SISTEMA DE DÍVIDA ATIVA**
> Este módulo deverá possuir as seguintes funcionalidades:
> - **O sistema deverá gerar arquivos com dados necessários para o município gerar boletos de cobrança aos proprietários de veículos que tenham acessado ao município, que não sejam isentos e que não tenham pago a Taxa de Preservação ambiental em até 30 dias após a sua entrada**, anteriormente à inclusão da taxa na dívida ativa do município. Os documentos gerados deverão prever o código de barras para pagamento na rede bancária e permitir a baixa automática do valor no módulo de Gestão da TPA.

> - O sistema deverá gerar arquivos no formato "txt", compatível com o sistema de gestão de tributos do Município, para a inserção de veículos que não tenham efetuado o pagamento dentro dos prazos previstos no sistema de dívida ativa do município.
> - **O sistema deverá possibilitar o recebimento de informações, no formato "txt", do sistema de dívida ativa do município para a baixa de veículos que estejam no M.GTPA com o status "em dívida ativa".**
> Este módulo deverá garantir a segurança das informações e possuir proteções contra ataques à internet.
> Este módulo deverá possuir sistema de estabilização e garantia no fornecimento de energia, em casos de falta no fornecimento da alimentação por até 30 minutos.

Em análise das planilhas de custos anexadas nas Notas Fiscais apresentadas pelo Consórcio TD (fls. 3323-3571, item 24), verificou-se que o investimento no Módulo de Dívida Ativa foi de R$ 59.000,00, com a incidência dos 35% de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), custou aos cofres da Prefeitura o valor de R$ 79.650,00.

Quadro 49: Planilha de Custos - Investimentos

INVESTIMENTOS						
1 – Investimentos	**Quant.**	**Unitário (R$)**	**Total (R$)**	**Valor Residual (R$)**	**Deprec. Período (R$)**	**Deprec. Mês (R$)**
1. Módulo M.IAV	1	423.000,00	423.000,00	211.500,00	211.500,00	8.812,50
2. Módulo M.GTPA	1	111.500,00	111.500,00	55.750,00	55.750,00	2.322,92
3. Módulo de Pagamento (Software, máquinas rede credenciada e postos regul.)	1	85.000,00	85.000,00	42.500,00	42.500,00	1.770,83
4. Estrutura Administrativa	1	43.000,00	43.000,00	21.500,00	21.500,00	895,83
5. Equipe Manutenção	1	54.000,00	54.000,00	27.000,00	27.000,00	1.125,00
6. Módulo de Dívida Ativa	**1**	**59.000,00**	**59.000,00**	**29.500,00**	**29.500,00**	**1.229,17**
TOTAL INVESTIMENTOS			775.500,00	387.750,00	387.750,00	16.156,25

Fonte: Consórcio TD NF 16-2017, fl. 3396 do Processo

Porém, verificou-se que a Prefeitura começou a utilizar o Módulo de Dívida Ativa somente em 2018, quando começou a realizar a cobrança dos inadimplentes. Até esse momento, a Prefeitura pagava mensalmente por um serviço sem efetivamente utilizar, sendo o custo do investimento repassado mensalmente com base na depreciação mensal, incidentes ainda 35% de BDI.

Além disso, em entrevistas, constatou-se que o sistema não estava apto para realizar automaticamente a baixa dos veículos que realizam o pagamento da taxa por meio do boleto de cobrança enviado pela Prefeitura (notificação). Logo, a baixa desses veículos da situação "em dívida ativa" tem que ser realizada manualmente, o que também que não vem ocorrendo.

Desse modo, identificaram-se como principais causas da não utilização de serviços contratados pela Prefeitura, a inexistência de cobrança dos inadimplentes até 2017 e o sistema não estar apto para realizar automaticamente a baixa dos veículos do *status* "em dívida ativa".

Em decorrências desses fatos surgiram despesas com custo do Módulo de Dívida Ativa sem a utilização efetiva do sistema e *status* irregulares de contribuintes que efetuaram regularmente o pagamento da taxa.

Assim, a Prefeitura Municipal de Bombinhas deve:

- Exigir da Contratada que configure o sistema de gestão administrativa da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) referente à "Dívida Ativa" para realizar automaticamente a baixa dos veículos com *status* "em dívida ativa" que efetuaram o pagamento da taxa, conforme o Termo de Referência da Solução Tecnológica do Edital de Licitação na modalidade Concorrência Pública nº 007/2014 – PMB e realizar a respectiva mudança no sistema do *status* dos inadimplentes que efetuaram o pagamento.

Pretende-se, com isso, que ocorra a utilização efetiva do Módulo de Dívida Ativa contratado e a regularidade dos *status* dos contribuintes que efetuarem o pagamento da taxa.

2.2.5.2.1 Comentários do Gestor

Os gestores alegaram que: "Tal funcionalidade já está disponível no sistema de gestão administrativa da taxa" (fl. 4699).

2.2.5.2.2 Análise dos comentários do Gestor

A manifestação sucinta dos gestores menciona que a funcionalidade já está disponível no sistema de gestão da taxa. Entretanto, os gestores não trazem documentos para comprovar a informação.

Desse modo, por ausência de documentos que comprovem a alteração da situação encontrada, sugere-se manter a determinação para verificação em fase posterior de monitoramento.

2.2.5.3 Serviços contratados que poderiam ser executados pela Prefeitura

Em entrevista com membros da Comissão Permanente de gestão da TPA e com o responsável pela sua operacionalização, nos dias 06/03 e 12/04/2018, respectivamente, questionou-se sobre a possibilidade de redução dos custos na operacionalização da taxa. Na opinião deles, a Prefeitura poderia assumir a parte da cobrança da taxa com cartão, bem como, o cadastro de isentos e a publicidade.

Analisando os serviços contratados com o Consórcio TD, verificou-se que existem quatro serviços principais, quais sejam, fornecimento da solução tecnológica, cobrança da taxa, cadastro de isentos e publicidade.

Nota-se que, de todos os serviços contratados, somente o fornecimento da solução tecnológica não é visto como passível de ser executado diretamente pela Prefeitura.

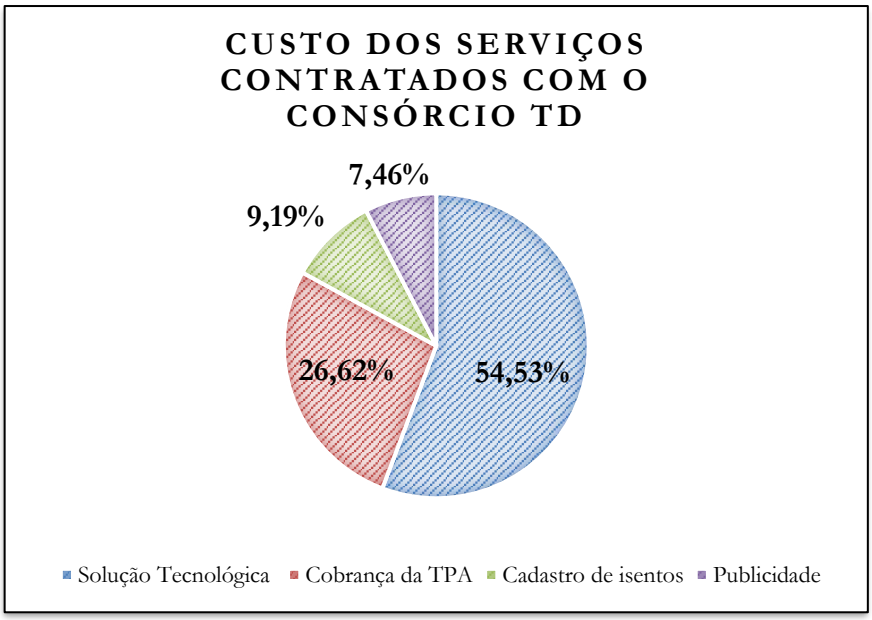
Desse modo, em análise das planilhas de custos anexadas nas Notas Fiscais emitidas pelo Consórcio TD (fls. 517-628, e PT 05, anexo do Relatório de Instrução Despacho DAE nº 16/2018, fl. 4567 do processo), constatou-se que, no período de maio de 2017 a abril de 2018, foram gastos pelo Consórcio R$ 946.426,34 referentes aos serviços de cobrança da taxa, cadastro de isentos e publicidade, o que representa 43,27% dos custos operacionais e investimentos.

Quadro 50: Serviços contratados com o Consórcio TD

Serviços contratados	**Custo Operacional e Investimentos** (de maio/2017 a abril/2018)	**(%)**	**Serviços que poderiam ser executados pela Prefeitura**
1) Solução Tecnológica	R$ 1.192,621,00	54,53%	Não
2) Cobrança da TPA	**R$ 582.300,00**	**26,62%**	**Sim**
3) Cadastro de isentos	**R$ 201.000,00**	**9,19%**	**Sim**
4) Publicidade	**R$ 163.126,34**	**7,46%**	**Sim**
Despesas diversas	*R$ 48.000,00*	*2,19%*	-
Total Custo Operacional + Investimentos	R$ 2.187.047,34	100%	-

Fonte: TCE/SC

Quadro 51: Custo dos serviços contratados com o Consórcio TD



Fonte: TCE/SC

Observa-se que somente o serviço de cobrança da taxa representa 26,62% dos custos operacionais e investimentos, o que, caso venha a ser executado pela Prefeitura, pode gerar considerável redução no custo do contrato.

Em comparação, na temporada 2017/2018, enquanto a Prefeitura gastou R$ 133.718,24 com pessoal para operacionalização dos serviços de cobrança da taxa em dinheiro, sendo R$ 99.167,05 com contratações temporárias e R$ 34.551,19 com servidores efetivos, a Prefeitura pagou ao Consórcio TD R$ 410.400,00 referente aos atendentes de cobrança da taxa em cartão, o que, acrescidos dos 35% de BDI, custou aos cofres da Prefeitura R$ 554.040,00 (fls. 3323-3571, item 24).

Quadro 52: Custo dos serviços de cobrança executados pela Prefeitura e pelo Consórcio

Executor do serviço	Serviço	Custo para a Prefeitura	Custo do serviço executado pela Prefeitura/executado pelo Consórcio TD
Prefeitura	Cobrança em dinheiro	R$ 133.718,24	24%
Consórcio TD	Cobrança em cartão	R$ 554.040,00	

Fonte: TCE/SC

Portanto, verifica-se que o serviço de cobrança em cartão contratado com o Consórcio TD custa aos cofres públicos da Prefeitura 04 (quatro) vezes mais do que o serviço de cobrança em dinheiro executado diretamente por ela.

Desse modo, cabe à Prefeitura Municipal de Bombinhas:

- Elaborar estudo para decidir se a Prefeitura deve assumir os serviços de cobrança da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), tanto em cartão como em dinheiro, bem como, pelo cadastro de isentos e publicidade, de modo que esses serviços sejam eficientes e, com base na conclusão, alterar o contrato atual e definir no próximo edital da licitação de quem é a responsabilidade por esses serviços.

Espera-se, com isso, que ocorra redução dos custos com a operacionalização da taxa e, consequentemente, aumento da aplicação dos recursos em ações e projetos de preservação ambiental.

2.2.5.3.1 Comentários do Gestor

Os gestores informaram que (fl. 4705):

> O Município irá avaliar no decorrer da temporada de cobrança 2018/2019 a viabilidade econômica e técnica de assumir os serviços de cobrança da taxa e cadastro de isentos. Cabe destacar que, no Sétimo Aditivo ao Contrato 40/2014-PMB já foram reduzidos os atendentes de cobrança, excluída a contratação de panfleteiros, e reduzida as obrigações da Contratada concernentes à publicidade, passando para o Município a veiculação das campanhas publicitárias, tudo com vistas a redução de custos e eficiência. (sic)

2.2.5.3.2 Análise dos comentários do Gestor

Em análise da manifestação dos gestores, vê-se que os jurisdicionados comprometem-se em realizar uma avaliação para verificar a viabilidade de assumir os serviços de cobrança da taxa e cadastro de isentos. Bem como informam que, através do Sétimo Aditivo ao Contrato nº 20/2014, foi excluída a contratação de panfleteiros e reduzida as obrigações da Contratada concernentes à publicidade, passando para o município a veiculação das companhas publicitárias.

Destaca-se, contudo, que o referido termo aditivo não foi anexado à resposta e não se encontra nos autos do processo. Ademais, em consulta ao Portal da Transparência do município, não foi possível localizá-lo.

Diante do exposto, tendo em vista o comprometimento dos gestores em realizar avaliação para verificar a viabilidade de assumir os serviços de cobrança da taxa e cadastro de isentos e da ausência de documentos que comprovem a alteração da situação encontrada referente ao serviço de publicidade, sugere-se manter as recomendações para verificação em fase posterior de monitoramento.

2.3 ACHADOS RELATIVOS À TERCEIRA QUESTÃO DE AUDITORIA

Os recursos arrecadados pela cobrança da Taxa estão sendo aplicados nas áreas definidas em lei e em projetos aprovados com base nas fragilidades socioambientais do Município?

Para responder essa questão de auditoria foi verificado, por meio de pesquisa à internet, análise documental e entrevistas, se o município tinha conhecimento detalhado de sua estrutura socioambiental e de suas fragilidades para aplicação dos recursos da taxa e se o município possuía um planejamento de aplicação de recursos com base nessas fragilidades. Além disso, buscou-se conhecer se o Conselho Gestor da TPA estava estruturado para acompanhar e participar da gestão dos recursos oriundos da arrecadação da taxa, e se esses recursos estavam sendo aplicados em despesas estabelecidas na sua lei de criação e em uma proporcionalidade razoável em cada segmento ali estipulado.

Em decorrência dessa análise, constatou-se que o município não possuía um documento consolidado com informações sobre sua estrutura socioambiental e suas fragilidades, consequentemente, não possuía um planejamento de atuação global com medidas a serem adotadas para solucionar os problemas e/ou minimizá-los.

Em relação ao Conselho Gestor, apurou-se que estava estruturado, porém não possuía normatização de funcionamento, não tinha um planejamento de aplicação dos recursos e não participava da gestão de todos os recursos arrecadados com a taxa, com isso verificou-se uma

desproporcionalidade dos recursos arrecadados em relação às áreas definidas na LC nº 185/2013, concentrando-se principalmente em custos administrativos e limpeza pública. Ressaltou-se, ainda, que as áreas definidas em lei para possível aplicação dos recursos não possuíam delimitação, o que ocasiona uma gama elevada de possibilidades, com grande probabilidade de fuga do principal objetivo de criação da taxa.

Os achados de auditoria e as proposições de melhorias estão evidenciados a seguir.

2.3.1 Ausência de consolidação e apresentação parcial de dados e informações socioambientais do município e suas fragilidades

De acordo com o art. 225 da Constituição Federal, "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações" e, para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público, dentre outras competências, definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (§ 1º, III).

> III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção

A Lei (estadual) nº 14.675/2009 – Código Estadual do Meio Ambiente, em seu art. 4º, inciso III, apresenta como um dos princípios da Política Estadual do Meio Ambiente a definição de áreas prioritárias de ação governamental e, para garantir os princípios desta Lei, deve-se assegurar o acesso aos bancos públicos de informação sobre a qualidade dos ecossistemas e a disponibilidade dos recursos ambientais. Para tanto, o Poder Público Estadual e Municipal deve dispor de bancos de dados públicos eficientes e inteligíveis, capazes de garantir o pleno exercício dos direitos previstos neste artigo (art. 8º, I, e parágrafo único).

> III - a definição de áreas prioritárias de ação governamental, relativas à qualidade ambiental e ao equilibro ecológico, especialmente quanto à conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos;

O art. 7º da mesma Lei, como instrumentos da Política Estadual do Meio Ambiente, apresenta que os Poderes devem possuir sistemas estaduais e municipais de informações sobre o meio ambiente e monitoramento e relatórios da qualidade ambiental.

Em relação ao município, verificou-se que, no art. 165 de sua Lei Orgânica, consta que este deve implantar banco de dados sobre o meio ambiente da região (inciso XII).

Disso, buscou-se verificar se o município de Bombinhas possuía levantamento sobre sua infraestrutura socioambiental e suas fragilidades, assim como se dispunha de sistema de informações e/ou banco de dados sobre o seu meio ambiente.

Constatou-se que o município possui diversos estudos sobre o seu meio ambiente (fls. 15-203, 1366 - item 2, e 1549-3318), porém não contemplam informações de todos os segmentos ambientais do município, não estão associados entre si e nem todos apresentam fragilidades, problemas existentes e medidas a serem tomadas para saná-las ou amenizá-las.

O Diagnóstico Urbano de Bombinhas, de 19/07/2017 (Revisão do Plano Diretor – LC 107/2009)[19], apresenta resumidamente dados sobre o ambiente natural do município, como sistema de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos e acidentes geográficos, sem aprofundar sua estrutura de meio ambiente e detalhar pontos frágeis e ações a serem adotadas.

O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Bombinhas, de outubro de 2016, apresenta tipos de resíduos sólidos coletados e quantitativos coletados; caracterização física dos resíduos; problemas mais frequentes no sistema de limpeza urbana; ocupações de áreas de preservação permanente e destruição da mata ciliar; quantidade de catadores de lixo; recomendação para instituir Plano de resíduos sólidos; estrutura operacional, fiscalizatória e gerencial para o manejo de resíduos sólidos; projetos de educação ambiental desenvolvidos; programação das coletas, armazenamento e destinação final; custos; forma de realização de varrição de ruas e limpeza de praias, carências e deficiências; estudo de planejamento de ações integradas, dentre outros, porém, também, sem apresentar toda sua estrutura de meio ambiente; e prioridades e ações a serem adotadas.

Questionou-se a Fundação Municipal do Meio Ambiente (FAMAB) e a Prefeitura sobre a existência de diagnóstico socioambiental do município e/ou estudos que identificam a estrutura socioambiental e suas fragilidades.

A Prefeitura, por meio do Ofício nº 51/2018-GAB (fls. 1366/1367, itens 1 e 2), informou que o primeiro item foi respondido pela FAMAB. Quanto ao segundo item informou que "estudo socioambiental a ser contratado pelo Município será o principal documento a descrever a estrutura do Município", mas outros estudos como aquele anteriormente enviado a este Tribunal, em resposta ao Oficio nº 2785/2018, item 1, indicam as características do Município e suas fragilidades. Informou, ainda, que foi contratado e está em execução o Plano de Manejo do Parque Municipal da Costeira de Zimbros, que descreverá especificamente esta área.

[19]Disponível em: https://static.fecam.net.br/uploads/476/arquivos/1019740_Diagnostico_Urbano_de_Bombinhas.pdf. Acesso em: 16 mar. 2018.

Por meio do Ofício FAMAB GAB Nº 083/2018 (fl. 721, item 1), a FAMAB respondeu que foi finalizado, em março de 2018, o Termo de Referência para contratação de diagnóstico socioambiental que deve abranger todo território do município, estando, portanto, em vias de contratação, com a elaboração de processo licitatório.

Em relação à informação da Prefeitura de que enviou estudo que contempla características do município e suas fragilidades, em resposta ao Oficio nº 2785/2018, item 1, destaca-se que se refere ao estudo inicial sobre o custo administrativo que estipula o valor da taxa. Esse documento contempla um "Estudo sobre diagnóstico físico, financeiro e ambiental do SISMUMA (Sistema Municipal de Meio Ambiente) para avaliação da capacidade de carga do município de Bombinhas, e a análise da Taxa de Proteção Ambiental (TPA) como uma das medidas para mitigação dos problemas relacionados", de março de 2014 (fls. 15-203).

Ao analisar este documento, constatou-se que contempla uma contextualização ambiental do município e uma descrição da sua estrutura ambiental e relaciona alguns problemas relacionados a ela, sob o título de diagnóstico, porém não detalha cada área de interesse como as de preservação, proteção e conservação, e, ainda, não apresenta plano de ação para os problemas relatados. Ademais, esse documento foi elaborado para justificar a criação da TPA e não com a intenção de se conhecer a realidade ambiental do município e definir ações para seus problemas, com planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações adotadas.

Portanto, realizar um diagnóstico é muito mais abrangente do que a existência de informações e dados, pois deve-se ter como objetivo o conhecimento de um objeto para posterior ação. Constitui a ligação entre o que foi encontrado e o que pode ser feito para melhorar, ou seja, entre a realidade e o planejamento a ser feito pela Administração.

A Prefeitura informou, ainda, que outros estudos estavam sendo contratados e executados, porém, como já escrito anteriormente, são estudos segmentados, não estruturados em um só documento sobre toda a infraestrutura socioambiental do município que contemple pontos de melhorias e medidas a serem adotadas para saná-los.

Entrevista realizada com a Presidência e equipe da FAMAB, em 13/04/18, confirma que o município não possui diagnóstico do meio ambiente, porém estão em processo licitatório para contratação desse estudo.

Diante disso, concluiu-se que o município, apesar de estar em processo licitatório, ainda não possui um diagnóstico socioambiental completo, que contemple toda sua estrutura socioambiental, por meio de informações, dados e indicadores consolidados na forma de um diagnóstico consistente e em uma única fonte, que demonstre onde a Administração deve empregar mais recursos.

A importância do diagnóstico reside no princípio de que é preciso inicialmente conhecer a realidade para se poder agir com eficácia. Primeiro deve-se ter as informações para depois realizar o planejamento e as ações. É a partir dele que se obtêm informações para a elaboração de um plano, um programa, um planejamento estratégico e, neste caso, onde os recursos da TPA devem ser empregados.

E, ainda, com base no diagnóstico, os responsáveis pela aplicação dos recursos da TPA poderão efetivamente exercer o papel deliberativo de alto nível, isto é, direcionando a política e acompanhando os projetos e ações aprovados. Com o diagnóstico socioambiental pode-se ter uma visão mais ampla da realidade, consegue-se visualizar para onde se quer ir, o que se pode fazer com a condição que se dispõe e o que precisará ser feito.

Concluindo, o presente achado tem como um dos efeitos a carência de instrumentos que orientem a definição de políticas e ações a serem aprovadas com recursos da TPA, com base em dados, informações e indicadores da realidade ambiental do município.

Assim sendo, a Prefeitura Municipal de Bombinhas deve:

- Elaborar diagnóstico socioambiental do município em conjunto com o Conselho Municipal do Meio Ambiente, em consonância com o § 1º, inciso III, do art. 225 da Constituição Federal; art. 4º, inciso III da Lei (estadual) nº 14.675/2009; e art. 165, inciso XII, da Lei Orgânica de Bombinhas.

Espera-se que, dessa maneira, se conheça a realidade do meio ambiente do município em um documento único que oriente o planejamento das ações e políticas públicas e a aplicação dos recursos da TPA.

2.3.1.1 Comentários do Gestor

Os gestores responderam que (fl. 4700):

> O Município contratou através do Pregão Presencial 02/2018 a empresa Alto Uruguai – Engenharia de Planejamento de Cidade e o diagnóstico socioambiental do Município já está em elaboração. O contrato 007/2018 firmado em 09/07/2018 prevê o prazo de 12 (doze) meses para a elaboração do estudo.

2.3.1.2 Análise dos comentários do Gestor

Os jurisdicionados se manifestaram no sentido de estar realizando ações para cumprir a sugestão, informando que foi firmado o Contrato nº 008/2018, em 09/07/2018, com a empresa Alto Uruguai – Engenharia de Planejamento de Cidade, para realizar a elaboração do diagnóstico socioambiental do Município no prazo de 12 (doze) meses.

Salienta-se que o referido contrato não foi encaminhado pelos gestores. Por outro lado, em consulta ao Portal da Transparência do município, verifica-se que foi firmado o contrato,

com prazo de vencimento até 08/07/2019, sendo custeado com recursos ordinários da TPA, no valor de R$ 115.000,00 (cento e quinze mil reais). Porém, o documento contratual não está disponível no Portal, motivo pelo qual não foi possível obter acesso ao seu inteiro teor para se conhecer o que realmente foi contratado e, ainda, se o resultado desse trabalho contemplará informações de todos os segmentos ambientais do município, inclusive os impactos gerados pelo ingresso dos visitantes na temporada de verão.

Tendo em vista que a Lei (municipal) nº 185/2013, art. 2º e art. 3º, estabelece que a TPA tem como nexo de causalidade a necessária proteção ambiental em virtude da degradação ambiental causada pela visitação de pessoas durante o período de 15 de novembro a 15 de abril, faz-se necessária a inclusão da estimativa do impacto ambiental causado ao município nesse período no diagnóstico socioambiental para que os recursos arrecadados com a taxa sejam aplicados diretamente na sua causa.

Dessa forma, considerando a iniciativa dos gestores em atender à sugestão de determinação, sugere-se mantê-la para verificação em fase posterior de monitoramento, nos seguintes termos:

- Elaborar diagnóstico socioambiental do município em conjunto com o Conselho Municipal do Meio Ambiente, contemplando o impacto ambiental causado pelos visitantes durante os meses de novembro a abril, em consonância com o § 1º, inciso III, do art. 225 da Constituição Federal; art. 4º, inciso III da Lei (estadual) nº 14.675/2009; art. 165, inciso XII, da Lei Orgânica de Bombinhas e arts. 2º e 3º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013.

2.3.2 Conselho Gestor da TPA atuando sem definição de suas competências e forma de organização

A Lei Complementar (municipal) nº 185/2013, art. 7º, § 4º, dispõe que, para regular e permitir maior transparência e controle social da TPA, o Poder Executivo deverá criar um Conselho Gestor, assegurando a participação da sociedade civil em sua composição e, no final de cada temporada, realizará uma audiência pública para prestação de contas dos recursos arrecadados.

O art. 86 da Lei Orgânica do Município apresenta os Conselhos do Município que são órgãos de consulta do Prefeito Municipal, formados de representantes do Poder Público Municipal e da Sociedade Civil, sem ônus para a Fazenda Municipal, contudo não consta o Conselho Gestor da TPA. Porém, o parágrafo único do art. 87 destaca que Lei Complementar poderá prever outros Conselhos Municipais desde que sejam de relevante interesse do município.

Os Conselhos de Políticas Públicas são definidos como instrumentos de partilha de poder entre os governantes e a sociedade para a democratização da elaboração e gestão das políticas públicas, servindo de mecanismos de controle social das atividades estatais (SIRAQUE, 2009, p.

128). Como espaço fundamentalmente político, institucionalizado, funcionando de forma colegiada, autônomo, integrante do poder público, de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil, com as finalidades de elaboração, deliberação e controle da execução (MORONI, 2009, p. 114)[20].

Ou seja, os Conselhos Públicos têm como características sua criação por iniciativa do Poder Público, sua composição deve ser integrada por representantes de Poder Público e da sociedade, sua finalidade principal é servir de instrumento para garantir a participação popular, o controle social e a gestão democrática das políticas e dos serviços públicos, envolvendo o planejamento e o acompanhamento da execução dessas políticas e serviços públicos.

Além disso, os Conselhos podem desempenhar funções diversas, como[21]:

- **Função Fiscalizadora**: pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes (os Conselhos fiscalizam quando: discutem sobre a movimentação e a transferência, em si, dos recursos financeiros no âmbito de sua respectiva atuação, bem como a execução da política da instância correspondente, acompanhando e controlando os repasses Fundo a Fundo);
- **Função Mobilizadora**: refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas;
- **Função Deliberativa**: refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência (quando o Conselho realiza conferências para efetuar avaliações e formulações da política setorial, quando define e aprova propostas orçamentárias, diretrizes, transferências de recursos financeiros, ele está deliberando sobre um determinado assunto/política;
- **Função Consultiva**: relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos (através de recomendações e moções, os conselhos exercem sua atribuição de caráter consultivo. Recomendações ou moções são manifestações de advertência ou o resultado de um assunto discutido em plenário que requer posicionamento do Conselho, mas que não é possível deliberar, pois ultrapassa o poder do Conselho).

[20]MADRIGAL, Alexis. **Os Conselhos de Políticas Públicas à luz da Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/40415/os-conselhos-de-politicas-publicas-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 17 mai. 2018.

[21]Controladoria Geral da União (CGU) - Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Controle Social:** Orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e exercício do controle social. CGU, Brasília: 2012. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2018.

Pelo Decreto (municipal) nº 2271/2017, de 21 de março de 2017, o Conselho Gestor da TPA foi instituído com a finalidade de acompanhar e participar da gestão dos recursos oriundos da arrecadação, bem como sua aplicabilidade. Ainda, por esta norma foram nomeados os seus membros.

> Art. 1º Fica instituído o Conselho Gestor da Taxa de Preservação Ambiental - TPA, de acordo com o § 4º do artigo 7º da Lei Complementar nº 185/2013, alterada pela LC nº 264/2017.
> Art. 2º Para compor o Conselho Gestor ficam nomeados os representantes abaixo relacionados:
> a) Representantes do Poder Executivo Municipal:
> I - Titular: Paulo Henrique Dalago Muller
> Suplente: Luisa Callegaro Cola
> II - Titular: Waldir Eschberger Junior
> Suplente: Fernanda Doralícia de Sant`ana Boeckmann
> III - Titular: Anizio Armândio da Silva
> Suplente: Jeferson Schutz
> IV - Titular: Rubens Spernau
> Suplente: Thiago Bernal Penteado Dias
> V - Titular: Rodrigo Ribeiro Torres
> Suplente: Rodrigo Rosa
>
> b) Representantes da Sociedade Civil
> I - Associação Bombinhas de Surf - ABS
> Titular: Ricardo Arno da Silva
> Suplente: Gustavo da Silva
> II - Associação do Esporte, Meio Ambiente, de Mobilidade do Bairro Mariscal
> Titular: Raphael Perez Langowski
> Suplente: Camilla Demetrio de Oliveira
> III - Associação dos Amigos da Praia de Mariscal
> Titular: Fernando Humberto Delatorre
> Suplente: Roberto Luis Gobatto
> IV - Associação dos Moradores e Amigos de Morrinhos - AMAM
> Titular: Manfredo Artur Hutzelmann Junior
> Suplente: Neusi Senhorinha dos Santos
> V - Associação Empresarial de Bombinhas - AEMB
> Titular: Lais Greco
>
> Art. 3º O Conselho Gestor tem por finalidade acompanhar e participar da gestão dos recursos oriundos da arrecadação, bem como sua aplicabilidade, de acordo com o artigo 7º da Lei Complementar nº 185/2013.

Questionada sobre a existência de normas, regimento ou estatuto sobre a atuação do Conselho Gestor e sobre as deliberações de análise e aplicações da TPA, a Prefeitura informou, por meio do Ofício nº 21/2018-GAB, de 20/03/18 (fl. 07-09, itens 12 e 13), que não havia atas normativas, regimento ou estatuto sobre a atuação do Conselho Gestor da TPA, sendo sua atuação disciplinada pelo Decreto (municipal) nº 2271/2017. Quanto às deliberações, encaminhou as atas das reuniões do Conselho (fls. 692-709).

Da análise do Decreto (municipal) nº 2271/2017 e das respostas da Prefeitura concluiu-se o que segue:

O Decreto (municipal) nº 2271/2017 criou o Conselho Gestor, com base no § 4º do art. 7º da LC (municipal) nº 185/2013, alterada pela LC (municipal) nº 264/2017; e nomeou cinco

titulares e cinco suplentes representantes do Poder Executivo; e cinco titulares e quatro suplentes representantes da Sociedade Civil. Este Decreto não apresenta quais órgãos/entidades do Poder Executivo compõem o Conselho, apresenta somente a nomeação dos membros e quais órgãos eles representam.

Nesse Decreto também não constam informações mínimas para o funcionamento do Conselho, como forma de organização, eleição, substituição, atribuições e competências dos membros. Não apresenta a periodicidade das reuniões, o quórum para abertura das reuniões e o quórum necessário para as suas deliberações e, ainda, se é deliberativo ou consultivo.

Verificou-se que, após a criação do Conselho, ocorreram sete reuniões no ano de 2017 e até abril nenhuma reunião tinha ocorrido em 2018. Desconsiderando-se a primeira reunião (por não ter sido apresentada a Ata, somente a lista de presença, que ocorreu no Gabinete da Prefeita à época), verificou-se que, em todas as seis reuniões de 2017, ocorreram apresentação, discussão e aprovação de projetos com recursos da TPA (PT 08, anexo do Relatório de Instrução Despacho DAE nº 16/2018, fl. 4567 do processo).

Em relação à participação dos membros, das seis reuniões, cinco tiveram a presença de 100% dos representantes do Poder Executivo e em uma reunião, dos cinco órgãos, um não participou.

Em relação à participação dos representantes da Sociedade Civil, das seis reuniões nenhuma teve a participação dos cinco representantes, duas teve a participação de quatro representantes, uma teve a participação de três representantes, três teve a participação de dois representantes e em uma reunião teve a participação somente de um representante.

Verificou-se que em nenhuma das reuniões teve a participação de representante da Associação dos Moradores e Amigos de Morrinhos e que o presidente da FAMAB atual, participou como membro do Conselho, porém sem nomeação formal.

Verificou-se que, das seis reuniões em que ocorreram apreciação e votação de projetos para aplicação de recursos da TPA, em três teve a participação de menos de 30% de representantes da Sociedade Civil.

Disso, verifica-se a importância da existência de uma normativa de funcionamento que defina a composição do Conselho; as condições de substituição de seus membros; a composição da diretoria e a forma de eleição e período de mandato; as reuniões e plenárias, caso existir; os quóruns necessários para validade das reuniões e deliberações, dentre outras.

Portanto, cabe repensar a necessidade de melhor estruturação do Conselho Gestor para que possa atuar em parceria com os cidadãos, reforçando a segurança e a transparência dos envolvidos na correta aplicação dos recursos públicos e atingimento do seu objetivo.

Como efeito da inexistência de normativa que disciplina o funcionamento do Conselho pode-se citar a aprovação de projetos para aplicação de recursos da taxa sem a participação de mínimo necessário de representantes; baixo percentual de participação dos representantes da sociedade civil nas reuniões; aprovação de projetos sem quórum mínimo, etc.

Diante dos fatos expostos, cabe à Prefeitura/ao Conselho Gestor:

- Elaborar normativa que discipline a atuação do Conselho Gestor da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), contendo no mínimo as atribuições, competências, composição, organização e detalhamento das reuniões como: periodicidade, quórum para abertura e quórum necessário para as suas deliberações/aprovações.

Como benefício esperado dessa medida cita-se maior segurança e transparência dos atos provenientes do Conselho e aprovação de projetos para aplicação de recursos da taxa com quórum necessário e legal de representantes.

2.3.2.1 Comentários do Gestor

Os gestores mencionaram que (fl. 4705):

> Em 21 de maio de 2018, por meio do Decreto 2400/2018 foram nomeados os novos membros do Conselho Gestor da TPA. Até a presente data foram realizadas duas reuniões, sendo que na reunião de instalação foi elaborada uma minuta de regimento interno que está em avaliação pelos novos conselheiros. Na próxima reunião a ser ainda designada espera-se aprovar o regimento.

2.3.2.2 Análise dos comentários do Gestor

Os gestores alegam que já foi elaborada uma minuta de regimento interno e que espera aprová-la na próxima reunião. Todavia, até o presente, não foram juntados documentos comprobatórios.

Desse modo, tendo em vista que os gestores não discordam da sugestão de recomendação e que informam estar realizando ações para o seu cumprimento, sugere-se manter a recomendação para verificação em fase posterior de monitoramento.

2.3.3 Aprovação de projetos para aplicação dos recursos da TPA pelo Conselho Gestor somente por demanda

Conforme apresentado no item 2.3.1 deste Relatório, o inciso III do art. 4º do Código Estadual do Meio Ambiente dispõe como um de seus princípios a definição pelo Poder Público de áreas prioritárias de ação governamental. Uma das formas para definir as prioridades de ação de uma política é conhecendo a realidade de seu território, que pode ser pelo diagnóstico socioambiental, porém, conforme verificado, o município de Bombinhas ainda não o possui.

Outra ferramenta utilizada para priorizar as ações mais relevantes e necessárias é a utilização de um planejamento. De acordo com o inciso V do art. 4º do Código Estadual do Meio Ambiente, outro princípio desta política é o planejamento do uso dos recursos ambientais, que inclui prevenção, recuperação e proteção.

> Art. 4º São princípios da Política Estadual do Meio Ambiente:
> V – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

Para a implantação de Políticas Públicas e/ou ações ambientais com recursos da TPA, o município precisa se organizar para que os recursos sejam utilizados nas suas necessidades prioritárias e o objetivo proposto seja atingido. Nesse sentido, as etapas de implantação de uma ação não se limitam somente a sua formulação, aprovação e execução. Compreendem também a realização de um planejamento, baseado em um diagnóstico, e de monitoramento e avaliação do que foi aprovado pelo Conselho Gestor.

Para analisar onde os recursos arrecadados da cobrança da TPA estavam sendo aplicados, solicitou-se à Prefeitura e à FAMAB se existia um diagnóstico socioambiental e planejamento de aplicação dos recursos da taxa. A Prefeitura informou que estava em fase de elaboração do processo licitatório para contratação de diagnóstico socioambiental, conforme relatado no item 2.1.1, e por meio do Ofício nº 21/2018-GAB, de 20/03/18, que "Não há um documento único e formal de planejamento de aplicação dos recursos com a Taxa, apenas as atas das reuniões do Conselho Gestor deliberando sobre a aplicação dos recursos" (fl. 08).

A FAMAB, por meio do Ofício FAMAB GAB Nº 083/2018, de 17/04/18 (fl. 721, item 2) argumentou que esta informação já havia sido respondida pela Administração e em entrevista.

Na entrevista com o Presidente e técnicos da FAMAB, ocorrida em 12/04/18, questionou-se se a Fundação ou o Conselho Municipal do Meio Ambiente (CONSEMA) possuíam planejamento para a aplicação dos recursos da Taxa, em razão da Lei de criação da TPA destinar à Fundação a aplicação desses recursos, conforme § 3º do art. 7º da Lei (municipal) nº 185/2013. A resposta foi que a FAMAB somente elabora projetos para serem aprovados pelo Conselho Gestor.

Diante disso, analisaram-se as Atas das Reuniões do Conselho Gestor de 2017 (fls. 692-709), quando então constatou-se que o Conselho não possuía um plano de ação e as aprovações dos projetos para aplicação dos recursos arrecadados da cobrança da TPA eram por demanda. Os projetos eram apresentados, discutidos e aprovados sem um levantamento das necessidades socioambientais do município, que deveriam ser a prioridade na aplicação dos recursos.

A inexistência de planejamento anual que contemple políticas, ações e recursos para a aplicação dos recursos arrecadados pela TPA, com base em um levantamento de necessidades, e

por um diagnóstico socioambiental atualizado pode ser considerada a principal causa da aprovação de projetos por demanda, tendo como efeitos aplicação dos recursos da TPA em projetos sem prioridade e desconhecimento formal das principais demandas ambientais para investimento.

E, ainda, para tornar possível o controle social, é necessário que os representantes tenham uma opinião bastante clara sobre a política pública a ser discutida, quais devem ser as suas prioridades, o que ela precisa ter ou se fazer para garantir um meio ambiente equilibrado e suprir suas demandas.

Portanto, sugere-se à Prefeitura/ao Conselho Gestor da TPA:

- Elaborar planejamento anual que contemple políticas, ações e recursos necessários para a aplicação dos recursos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), em consonância com o inciso V do art. 4º da Lei (estadual) nº 14.675/2009 - Código Estadual do Meio Ambiente.

Disso, com a utilização de um planejamento da aplicação dos recursos da TPA bem elaborado e embasado, espera-se que os recursos públicos sejam aplicados prioritariamente em projetos e ações que visam a combater as necessidades mais relevantes que envolvem o meio ambiente.

2.3.3.1 Comentários do Gestor

Os gestores arguiram que (fl. 4706):

> O Município de Bombinhas, especialmente a Fundação Municipal de Amparo ao Meio Ambiente tem suas ações planejadas por meio dos instrumentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em que há a programação dos recursos a serem destinados para cada ação, ou cada política, e dentre eles os recursos da Taxa de Preservação Ambiental.

2.3.3.2 Análise dos comentários do Gestor

Na sua manifestação, os gestores fazem alusão aos instrumentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, alegando que a FAMAB tem suas ações planejadas por meio deles, nos quais há a programação dos recursos a serem destinados para cada ação, ou cada política, e dentre eles os recursos da Taxa de Preservação Ambiental.

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei n º 101/2000, art. 48, os instrumentos de transparência da gestão fiscal são: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Vê-se que são diversos os instrumentos de transparência da gestão fiscal contidos na Lei. No entanto, os gestores não discriminaram, nem anexaram os documentos que contemplam as ações com recursos da TPA, para que possam comprovar a sua alegação.

Cabe relembrar que a Prefeitura havia informado, por meio do Ofício nº 21/2018-GAB, de 20/03/18, que "Não há um documento único e formal de planejamento de aplicação dos

recursos com a Taxa, apenas as atas das reuniões do Conselho Gestor deliberando sobre a aplicação dos recursos" (fls. 08).

Nota-se, assim, que a resposta dos gestores não traz argumentos novos, apenas menciona os instrumentos gerais contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, sem trazer evidências de que há de fato um planejamento anual que contemple políticas, ações e recursos necessários para a aplicação dos recursos da TPA.

Destaca-se que a sugestão de recomendação resultou da constatação de que a FAMAB elabora projetos para serem aprovados pelo Conselho Gestor somente mediante demanda, tendo em vista inexistir planejamento anual baseado em diagnóstico socioambiental.

Ainda, como abordado no item 2.3.1 deste Relatório, persiste a ausência de diagnóstico socioambiental do Município, que contemple os impactos ambientais gerados pelos visitantes do município durante os meses de novembro a abril, nexo de causalidade e base de cálculo da TPA, conforme os arts. 2º e 3º da LC (municipal) nº 185/2013, e que embasaria o planejamento sugerido.

Ante o exposto, entende-se que permanece a situação encontrada, pois não há planejamento anual que contemple políticas, ações e recursos necessários para a aplicação dos recursos da TPA. Motivo pelo qual sugere-se manter a recomendação, nos seguintes termos:

- Elaborar planejamento anual que contemple políticas, ações e recursos necessários para a aplicação dos recursos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), em consonância com o inciso V do art. 4º da Lei (estadual) nº 14.675/2009 - Código Estadual do Meio Ambiente e arts. 2º e 3º da LC (municipal) nº 185/2013.

2.3.4 Aplicação desproporcional dos recursos arrecadados em relação às áreas definidas na LC nº 185/2013

O art. 7º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013 define onde os recursos obtidos por meio da cobrança da TPA devem ser aplicados:

> Art. 7º Os recursos obtidos através da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental deverão ser aplicados nas despesas realizadas em seu custeio administrativo; em infraestrutura ambiental; MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES GERAIS DE ACESSO E PRESERVAÇÃO DOS LOCAIS TURÍSTICOS de natureza ambiental; preservação do meio ambiente com seus ecossistemas naturais; fiscalização, autuação de arbítrios cometidos contra o meio ambiente, inclusive nas áreas de costões rochosos; regulação de áreas ambientais de preservação permanente sujeitas a visitação; PROJETOS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL; LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DAS ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS; e limpeza pública e ações de saneamento.

A auditoria buscou verificar se os recursos obtidos por meio da cobrança da Taxa estavam sendo aplicados em despesas estabelecidas na sua lei de criação e se a proporcionalidade de aplicação em cada segmento era razoável.

Em resposta à solicitação de relatórios detalhados sobre todas as aplicações dos recursos oriundas da cobrança da TPA e seus respectivos valores e datas de empenhamento, liquidação e pagamento, de 2015 a 2018, o município enviou, por meio do Ofício nº 21/2018-GAB, de 20/03/18, os empenhos emitidos e as notas fiscais relacionados à Taxa do período solicitado (fls. 517-691).

Pela análise desses documentos e pelos dados constantes no Portal da Transparência do município de Bombinhas[22], levantaram-se os valores arrecadados com a cobrança da TPA desde sua criação e segmentaram-se as despesas efetuadas com esses recursos, com base no art. 7º da LC (municipal) nº 185/2013, resultando no que segue (PT 07, anexo do Relatório de Instrução Despacho DAE nº 16/2018, fl. 4567 do processo):

Quadro 53: Segmentação das despesas com recursos da TPA

Área	Empenhada (R$)	Liquidada (R$)	Paga (R$)	% Ao Gasto Total	% A Arrecadação
Custeio administrativo	12.530.689,58	8.488.197,37	8.380.949,48	53,91%	52,95%
Infraestrutura ambiental	75.820,00	9.820,00	9.820,00	0,33%	0,32%
Manutenção das condições gerais de acesso e preservação dos locais turísticos de natureza ambiental	7.610,00	7.610,00	7.610,00	0,03%	0,03%
Preservação do meio ambiente com seus ecossistemas naturais	52.417,45	52.417,45	52.417,45	0,23%	0,22%
Fiscalização, autuação de arbítrios cometidos contra o meio ambiente, inclusive nas áreas de costões rochosos	0	0	0	0,00%	0,00%
Regulação de áreas ambientais de preservação permanente sujeitas à visitação	189.194,72			0,81%	0,80%
Projetos de educação ambiental	0	0	0	0,00%	0,00%
Limpeza e conservação das áreas ambientalmente protegidas	0	0	0	0,00%	0,00%
Limpeza pública e ações de saneamento	10.389.628,04	7.359.400,98	7.359.400,98	44,69%	43,90%
Outros fins não previstos na lei de criação da TPA	275,73	275,73	275,73	0,00%	0,00%
TOTAL DE DESPESAS	**23.245.635,52**	**15.917.721,53**	**15.810.473,64**		

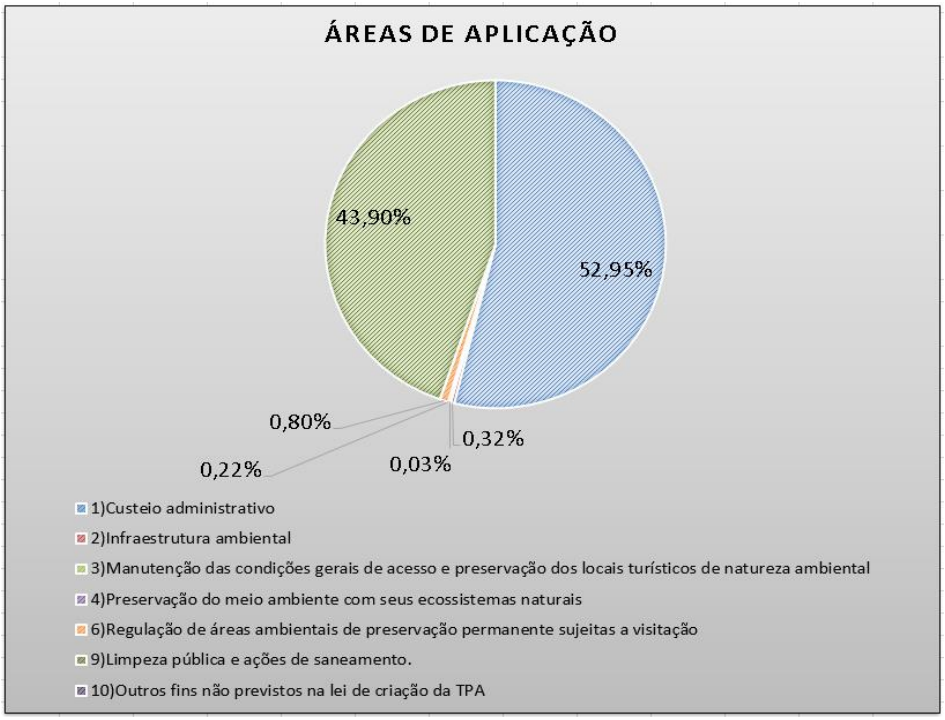
Fonte: Empenhos e notas fiscais encaminhados pela Prefeitura, referentes à aplicação da TPA, de 2015 até 23 de abril de 2018

[22]Disponível em: <http://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/link/link-cabecalho/codMapaItem/14738>. Acesso em: 23 abr. 2018.

Chegou-se à conclusão que foram arrecadados com a TPA R$ 23.665.181,83 até 23/04/2018, e estes recursos estavam sendo aplicados em despesas com a cobrança e operacionalização da taxa e com objetos relacionados ao meio ambiente, contudo não se conseguiu definir o que deve ser considerado como "custeio administrativo" e "infraestrutura ambiental", por exemplo, que podem ter aplicações com recursos da TPA, para estarem em conformidade com o estabelecido na sua lei de criação.

Segmentando as despesas pela lógica, concluiu-se que mais da metade (52,95%) dos recursos foram destinados para custeio administrativo e outra grande parte foi para limpeza pública (43,90%), ficando 3,15% destinado a outras áreas e 1,77% ainda não havia tido destinação:

Quadro 54: Percentual de aplicação dos recursos da TPA por áreas



Fonte: Empenhos e notas fiscais encaminhados pela Prefeitura, referentes à aplicação da TPA, de 2015 até 23 de abril de 2018

Quanto às despesas com custeio administrativo, que representaram mais de 50% da aplicação dos recursos arrecadados, verificou-se que se concentraram, desde o início, principalmente na contratação de empresa para disponibilização e prestação de serviço de solução tecnológica de gestão administrativa da taxa; contratação de empresa para locação, custódia e transporte de valores; contratação de empresa operadora de cartão de crédito e débito para pagamento eletrônico da TPA; tarifas bancárias; e despesas com pessoal, tendo como unidade de despesa a Secretaria da Fazenda.

Conforme relatado em item anterior, constatou-se que serviços contratados pela Prefeitura para a operacionalização do sistema de cobrança da taxa estavam sendo executados por

esta, resultando em despesas pagas sem execução do serviço e, em contrapartida, a Prefeitura tendo despesas para executar tais serviços, o que eleva o custo administrativo.

Outra questão quanto ao custeio administrativo, refere-se à dúvida da possibilidade de gastos desses recursos com despesas de pessoal, o que resulta no aumento das despesas com esse custeio e diminui a possibilidade de aplicações em áreas socioambientais.

As despesas com limpeza pública e ações de saneamento se concentraram na contratação de empresa para prestação de serviço de limpeza de praia; serviços de limpeza urbana, capinação, varrição, roçadas e transporte dos materiais; locação de módulos sanitários portáteis para utilização nas praias; aquisição de sacos de lixo para limpeza das praias; e aquisição de lixeiras urbanas para as praias e vias urbanas do município; tendo como principal unidade de despesa o Fundo Municipal de Saneamento Básico.

Em relação às despesas com limpeza pública, destaca-se que o município diferencia limpeza urbana e limpeza de praia.

A limpeza urbana inclui capinação, varrição, roçada e transporte dos resíduos provenientes desses serviços nas vias e logradouros públicos. De uma análise a partir de 2013, verificou-se que os serviços de limpeza pública vigeram sob o Contrato nº 17/2013 de 19/04/2013 e, por meio de 26 Termos Aditivos, prorrogado até 10/01/2018, que teve um custo total de R$ 6.109.099,59, sendo pagos R$ 4.841.149,83 com recursos ordinários – fonte 500 e R$ 1.267.949,76 com recursos ordinários originários da TPA.[23]

A limpeza de praia inclui os serviços de saneamento e limpeza da faixa de areia da orla do município, com o fornecimento de ferramentas e sacos de lixo para as lixeiras das praias, e a retirada e transporte dos resíduos. A partir de 13/12/2013, este serviço foi realizado por meio dos seguintes contratos: Contrato nº 47/2013, Contrato nº 005/2015, Contrato nº 008/2015, Contrato nº 016/2015, Contrato nº 020/2015, Contrato nº 003/2016, Contrato nº 004/2016, Contrato nº 007/2016, Contrato nº 001/2017, e Contrato nº 004/2017, este último com vigência até 13/01/2018, que resultaram numa despesa total neste período de R$ 7.338.387,48, sendo R$ 2.854.324,16, com recursos ordinários de diversas fontes, e R$ 4.484.063,32 com recursos ordinários provenientes da TPA.[24]

A última contratação, porém, Contrato nº 001/2018, abrangeu os dois serviços, distinguindo o seu objeto em três especificações: 1) serviço de limpeza urbana, capinação mecanizada e manual, varrição mecanizada e manual, roçadas manual nas vias e logradouros públicas, pavimentadas ou não, deste município; 2) serviço de limpeza pública com vassoura a

23 Portal da Transparência da Prefeitura de Bombinhas/Contratos. Disponível em: <http://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/link/link-cabecalho/codMapaItem/14738>. Acesso em: 08 mai. 2018.
24 Portal da Transparência da Prefeitura de Bombinhas/Contratos. Disponível em: <http://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/link/link-cabecalho/codMapaItem/14738>. Acesso em: 08 mai. 2018.

sucção montada sobre caminhão, com motorista; e 3) serviço de limpeza e saneamento das praias do município, durante a temporada de verão, para uma vigência de 12 meses, no valor de R$ 3.341.299,80, para serem pagos com recursos ordinários da TPA – fonte 100002, sendo R$ 1.144.572,00 para o item 1, R$ 120.700,80 para o item 2, e R$ 2.076.027,00 para o item 3.

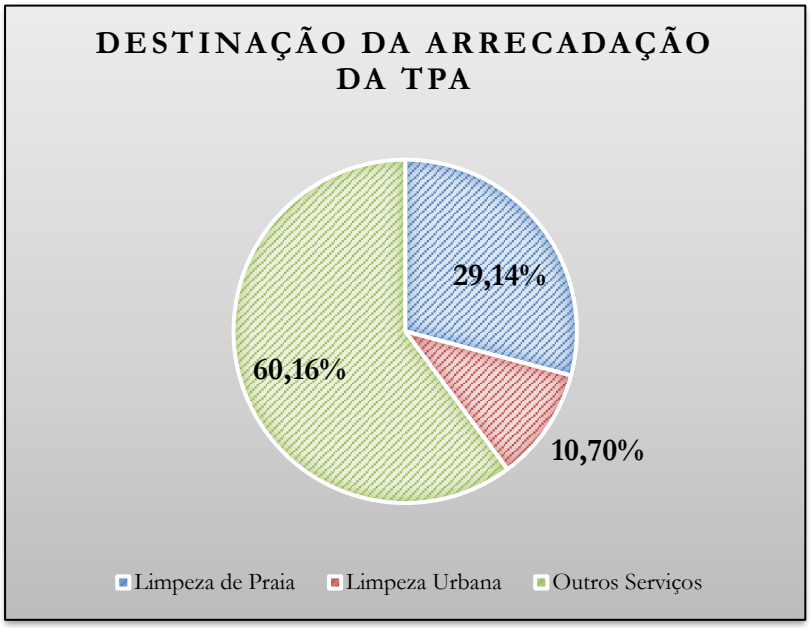
Quadro 55: Valores das despesas com limpeza pública e de praia de 2013 a 2019

	Limpeza Praia		Limpeza Urbana	
Ano	**Recursos Diversos**	**Recursos TPA**	**Recursos Diversos**	**Recursos TPA**
2013 a 2018	2.854.324,16	4.484.063,32	4.841.149,83	1.267.949,76
2018/2019	-	2.076.027,00	-	1.265.272,80
Total	**2.854.324,16**	**6.560.090,32**	**4.841.149,83**	**2.533.222,56**
Total Geral	**9.414.414,48**		**7.374.372,39**	

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura de Bombinhas/Contratos e notas de empenhos e fiscais

Comparando os valores arrecadados com a TPA desde sua criação, no montante de R$ 23.665.181,83, com as despesas de limpeza pública realizadas com recursos da TPA, obtém-se que aproximadamente 29% foram gastos com limpeza de praia e 11% com limpeza urbana, o que significa que 40% dos recursos provenientes da taxa estavam sendo utilizados para esse tipo de despesa, o que confirma a análise anterior.

Quadro 56: Percentual de aplicação dos recursos da TPA em limpeza pública



Fonte: Empenhos e notas fiscais encaminhados pela Prefeitura, referente à aplicação da TPA de 2015 até 23 de abril de 2018 e Portal da Transparência da Prefeitura de Bombinhas/Contratos

Disso, conclui-se que o Contrato nº 001/2018 incluiu a limpeza das vias públicas, serviço contínuo e rotineiro do município, e estes passaram a ser pagos com recursos da TPA a partir de 2018, aumentando os valores aplicados com limpeza pública e diminuindo a probabilidade

de aplicação em áreas do meio ambiente. Mesmo tendo a justificativa de que durante a temporada de verão esses serviços aumentam em função do aumento da população, e esta atividade está diretamente ligada à preservação e manutenção do meio ambiente, não desconfigura ser este um serviço habitual e necessário do município, que deveria estar sendo pago com outros recursos municipais que não os provenientes da taxa, porém, consta como objeto legal a ser investido com a TPA, conforme o art. 7º da LC (municipal) nº 185/2013. Contudo, este Contrato não foi objeto de apreciação pelo Conselho Gestor, para análise da melhor aplicabilidade dos recursos da TPA.

Registra-se que as despesas com recursos da TPA foram contabilizadas em quatro Unidades do Município: Secretaria da Fazenda, Fundo Municipal de Saneamento Básico, Fundação Municipal de Amparo ao Meio Ambiente e Fundo Municipal de Turismo. Sob essa ótica, os recursos empenhados nas quatro Unidades representaram, 60,28%, 37,99%, 1,21% e 0,52% respectivamente.

O município reconhece que o custo de operacionalização da taxa é alto. Notícia na mídia em 13 de novembro de 2017[25] apresenta a informação de que a manutenção do sistema consome 50% da arrecadação da taxa. A mesma notícia traz que, segundo a Prefeita à época, havia um estudo em andamento para tentar uma redução do peso que ele representava nas contas.

Ao solicitar o estudo, o município informou, por meio do Ofício nº 21/2018-GAB (fl. 07, item 2), que realizou algumas reuniões de trabalho e identificou a necessidade e possibilidade de redução dos custos administrativos da taxa, no entanto, ainda não existia um estudo formalizado sobre o tema. Ressaltou que estudos de modernização sistêmica se tornaram viáveis a partir de 15 de fevereiro de 2017, quando foi consagrada a TPA.

Na mesma matéria da mídia, consta que a ONG Unidos por Bombinhas afirmou, em nota, que "nada foi investido em políticas ambientais ou na manutenção das áreas de preservação".

A Pesquisa de Demanda Turística do Município de Bombinhas/SC, referente à temporada 2016/2017, apresenta como resultado do questionamento das áreas onde gostaria de ver os recursos da TPA aplicados os seguintes percentuais e áreas: 42,90% em meio ambiente; 27,76% em planejamento urbano e infraestrutura; 23,34% em saúde e vigilância sanitária (inclui o item de saneamento – lixo: coleta seletiva e limpeza urbana/ruas, praias); 3,47% em turismo; 1,26% em fiscalização; 1,26% em segurança e 21,17% não respondeu. Ou seja, a população gostaria de ver os recursos da TPA sendo investidos primeiramente no meio ambiente.

[25] Disponível em: <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/de-ponto-a-ponto/noticia/2017/11/metade-da-arrecadacao-do-pedagio-de-bombinhas-e-para-manutencao-do-sistema-9992476.html>. Acesso em: 16 jan. 2018.

O Conselho Gestor da TPA foi criado por meio do Decreto (municipal) nº 2271/2017, para acompanhar e participar da gestão dos recursos oriundos da taxa e sua aplicação, e assim permitir maior transparência e controle social.

Com isso, a partir de sua criação, os projetos a serem utilizados com recursos da taxa deveriam passar pela aprovação deste Conselho. Ao analisar as atas das reuniões do Conselho (fls. 692-709), constatou-se que 14 projetos foram apreciados de 24 de abril de 2017 até abril de 2018, sendo que dois não foram aprovados, por necessitarem de mais informações. Desses projetos, a maioria teve proposição da FAMAB e totalizaram R$ 1.661.104,36 (PT 07, anexo do Relatório de Instrução Despacho DAE nº 16/2018, fl. 4567 do processo).

Observou-se que as despesas com custeio administrativo e limpeza pública, as quais incluem limpeza urbana e de praia, que representam os maiores valores de aplicação da TPA, ou seja, aproximadamente 96,78% da arrecadação, não passaram pela análise e aprovação do Conselho, concluindo-se que pequena parte dos recursos arrecadados com a cobrança da taxa são apreciados pelo Conselho.

Do todo exposto, portanto, pode-se citar como causas da desproporcionalidade da aplicação dos recursos da TPA, o alto custo com a operacionalização da taxa, o alto custo com limpeza pública (serviço contínuo da Prefeitura) e, ainda, a definição legal abrangente das áreas de aplicação dos recursos arrecadados, tendo como principal efeito a baixa aplicação de recursos em ações e projetos socioambientais.

Diante disso, propõe-se ao Conselho Gestor/Prefeitura:

- Participar da gestão de todos os recursos oriundos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), incluindo os serviços de operacionalização do sistema de cobrança e os serviços de limpeza pública, em atendimento ao § 4º do art. 7º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013.
- Aumentar gradativamente a aplicação dos recursos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) nas questões socioambientais do município.
- Normatizar o art. 7º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013, definindo de forma clara e delimitada as áreas e objetos de possível aplicação dos recursos arrecadados pela Taxa de Preservação Ambiental (TPA) e os proibitivos.

Com isso, espera-se uma proporcionalidade na aplicação dos recursos da taxa, resultando no aumento de ações e projetos socioambientais no município, objetivo principal da cobrança da TPA.

2.3.4.1 Comentários do Gestor

Os gestores se manifestaram acerca de cada sugestão de recomendação/determinação, conforme transcrição abaixo (fls. 4700 e 4706).

3.1.1.10 Participar da gestão de todos os recursos oriundos da Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas, incluindo os serviços de operacionalização do sistema de cobrança e os serviços de limpeza pública, em atendimento ao § 4º do art. 7º da Lei Complementar nº 185/2013 (item 2.3.4 do Relatório).

O Conselho Gestor da TPA foi criado através da Lei Complementar 264 de 16 de fevereiro de 2017, alterando a Lei 185/2013. O serviço de operacionalização do sistema de cobrança foi contratado em 2014, portanto, antes da criação do Conselho Gestor. Os serviços de limpeza pública também vêm sendo contratados desde 2013. Não obstante, a partir da criação do Conselho Gestor, haverá a participação do mesmo na gestão de todos os recursos oriundos da Taxa de Preservação Ambiental.

[...]

3.1.2.13 Aumentar gradativamente a aplicação dos recursos da TPA nas questões socioambientais do município (item 2.3.4 do Relatório).

O Relatório de Auditoria consigna que foram arrecadados R$ 23.665.181,83 até 23/04/2018, e que deste montante, as despesas administrativas representavam 52,95%, enquanto que 43,90% foram destinados para limpeza pública e 3,15% para outras áreas, concluindo por uma desproporcionalidade na aplicação dos recursos da TPA, propondo um aumento de ações e projetos socioambientais do Município.

Não há dúvida que o objetivo único da TPA é o investimento em ações de preservação ambiental, definidas no artigo 7º da Lei 185/2013, entretanto, há expressa autorização legal para o custeio de despesas administrativas, não incorrendo aí nenhuma ilegalidade.

Outrossim, a auditoria comparou o montante arrecadado, quando, salvo melhor juízo, deve-se considerar o montante tarifado, que importava em R$ 51.226.355,60. Isso porque o valor despendido com o custeio administrativo independe do valor arrecadado; o sistema deverá estar disponível, os atendentes deverão estar contratados, a publicidade deverá ser realizada. Com a frustração na arrecadação, por evidente que sobram menos recursos para a aplicação em outros objetos.

No entanto, com o incremento na arrecadação que vem sendo promovido com a cobrança dos inadimplentes, o Município contará com disponibilidade de recursos que com certeza serão investidos unicamente em ações socioambientais.

3.1.2.14 Normatizar o artigo 7º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013, definindo de forma clara e delimitada as áreas e objetos de possível aplicação dos recursos arrecadados pela TPA e os proibitivos (item 2.3.4 do Relatório).

O artigo 7º da Lei Complementar 185/2013 elenca de forma exemplificativa em quais áreas os recursos obtidos com a Taxa de Preservação Ambiental podem ser aplicados, sendo que a análise de conformidade de um investimento com a redação legal é feita pelo Conselho Gestor da TPA. Tal dispositivo foi assim redigido para que não haja o engessamento da política e que o controle final, fique também a cargo da sociedade civil enquanto parte integrante do Conselho Gestor.

2.3.4.2 Análise dos comentários do Gestor

Acerca da sugestão do Conselho Gestor/Prefeitura participar da gestão de todos os recursos oriundos da TPA, os jurisdicionados argumentaram que os serviços de operacionalização de cobrança e de limpeza pública foram contratados antes da criação do Conselho Gestor, que ocorreu através da Lei Complementar (municipal) nº 264 de 16 de fevereiro de 2017.

De fato, quando da criação do Conselho Gestor, os serviços de operacionalização de cobrança da TPA e de limpeza pública já tinham contratos vigentes. No entanto, o contrato do serviço de operacionalização de cobrança foi renovado na data de 31 de maio de 2017 até 31 de

janeiro de 2018, por meio do Quarto Termo Aditivo ao Contrato nº 040/2014, no valor total de R$ 1.805.984,40, isto é, o serviço foi renovado em data posterior à criação do Conselho Gestor.

Outrossim, o serviço de limpeza foi objeto de licitação após a criação do Conselho Gestor, por meio do Pregão Presencial nº 002/2017, publicado no dia 20 de outubro de 2017 e homologado em 14 de dezembro de 2017, que resultou nos Contratos nº 001/2018 e 004/2017, com valores de, respectivamente, R$ 3.341.299,80 e R$ 519.006,75.

Assim, nota-se que grande quantidade de recursos oriundos da TPA foram despendidos sem passar pelo crivo do Conselho Gestor e que a simples arguição dos gestores não se sustenta, uma vez que os serviços foram renovados e recontratados após a criação do Conselho.

Ainda, ao final da manifestação, os gestores mencionam que, a partir da criação do Conselho Gestor, haverá sua participação na gestão de todos os recursos oriundos da Taxa de Preservação Ambiental, o que demonstra consonância com o entendimento deste Tribunal. Portanto, entende-se que a sugestão de determinação deve ser mantida para fins de verificação em fase posterior de monitoramento.

Quanto à sugestão de aumentar gradativamente a aplicação dos recursos da TPA nas questões socioambientais do município, os gestores alegam que não há ilegalidade na aplicação de recursos para o custeio de despesas administrativas, pois há expressa autorização legal.

Primeiramente, cabe frisar que a presente auditoria, diferentemente de auditoria de regularidade, trata-se de auditoria operacional, a qual se pauta, além dos aspectos de legalidade, em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, conforme a Norma de Auditoria Governamental - NAG 1102.1.2.

Ademais, é de conhecimento deste Tribunal que a aplicação dos recursos em custeio administrativo tem respaldo legal por meio do art. 7º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013. Contudo, entende-se que a motivação da cobrança da TPA está na preservação ambiental, inclusive há manifestação expressa dos gestores nesse sentido "[..] Não há dúvida que o objetivo único da TPA é o investimento em ações de preservação ambiental [...]" (fl. 4706).

Além disso, cabe destacar que o nexo causal da TPA é a proteção ambiental em virtude do impacto decorrente da excessiva visitação de pessoas no período de novembro a abril, bem como, a sua base de cálculo é o custo estimado nessa proteção ambiental, conforme os arts. 2º e 3º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013.

Assim sendo, entende-se não ser razoável que mais da metade (52,95%) dos recursos arrecadados sirvam para custear os serviços de manutenção da própria taxa, fato que parece esvaziar o sentido da TPA. Por isso, considera-se pertinente a sugestão de aumentar gradativamente a aplicação dos recursos da TPA nas questões socioambientais relacionadas ao seu nexo causal.

Os gestores alegam, também, que a auditoria comparou o montante arrecadado, quando, salvo melhor juízo, deveria considerar o montante tarifado. Analisando tal manifestação, entende-se que os gestores se equivocaram, pois o regime contábil que vigora na contabilidade pública brasileira é o regime misto, que mescla o regime de competência para despesas e o regime de caixa para receitas, instituído pela Lei nº 4.320/1964, em seu art. 35.

> Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:
> I – as receitas nele arrecadadas;
> II – as despesas nele legalmente empenhadas;

Em seguida, os jurisdicionados mencionam que, com o incremento na arrecadação promovido com a cobrança dos inadimplentes, o município contará com disponibilidade de recursos que, com certeza, serão investidos unicamente em ações socioambientais. Isso demonstra que os gestores se comprometem a realizar ações para cumprir a sugestão de recomendação.

Diante do exposto, entende-se que a situação encontrada permanece e que os gestores se comprometem a realizar ações para cumprir a sugestão de recomendação, o que deve ser verificado em fase posterior de monitoramento. Portanto, sugere-se manter a recomendação, destacando o dever da aplicação estar relacionada ao nexo causal da Taxa, nos seguintes termos:

- Aumentar gradativamente a aplicação dos recursos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) nas questões socioambientais do município relacionadas ao seu nexo causal, em consonância com os arts. 2º e 3º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013.

Ao que se refere à sugestão de normatizar o art. 7º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013, definindo de forma clara e delimitada as áreas e objetos de possível aplicação dos recursos arrecadados pela TPA e os proibitivos, os gestores alegaram que o artigo elencou de forma exemplificativa em que áreas os recursos podem ser aplicados, sendo assim redigido para que não haja engessamento da política.

Diferentemente do que arguiu os jurisdicionados, da redação do art. 7º, depreende-se que se trata de rol taxativo, uma vez que não há expressões como "entre outras", "dentre outros", "demais hipóteses previstas em lei", que são características de rol exemplificativo; acabando a redação apenas em "e [...]". E, ainda, utiliza-se o verbo "deverão" e não "poderão", o que denota obrigatoriedade e não possibilidade.

> Art. 7º Os recursos obtidos através da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental **deverão ser aplicados nas despesas realizadas** em seu custeio administrativo; em infraestrutura ambiental; MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES GERAIS DE ACESSO E PRESERVAÇÃO DOS LOCAIS TURÍSTICOS de natureza ambiental; preservação do meio ambiente com seus ecossistemas naturais; fiscalização, autuação de

> arbítrios cometidos contra o meio ambiente, inclusive nas áreas de costões rochosos; regulação de áreas ambientais de preservação permanente sujeitas a visitação; PROJETOS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL; LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DAS ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS; **E** limpeza pública e ações de saneamento. (Grifo nosso)

Quanto ao argumento de que a norma foi assim redigida para que não houvesse um engessamento da política, vale destacar que a finalidade da TPA não é meramente arrecadatória, mas sim de preservação ambiental, trata-se de um tributo vinculado a uma contraprestação específica. Conforme preconiza o art. 145, inciso II, da Constituição Federal, as taxas são instituídas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos específicos e divisíveis.

Desse modo, entende-se que a redação do art. 7º na forma em que se encontra pode causar interpretação genérica e extensiva. Cita-se, por exemplo, o caso do serviço de limpeza. A norma traz em dois momentos "LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DAS ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS" e "limpeza pública e ações de saneamento", essa última, nota-se que foi posta de forma abrangente.

Quanto ao conceito de limpeza pública, a Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, aborda que o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades: I - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos; II - de triagem, para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos; e III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

Sobre o serviço de limpeza pública e a cobrança de taxa, o Supremo Tribunal Federal[26] entende que a taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis é constitucional, porque são serviços *uti singuli*, podendo ser calculados individualizadamente. Ao passo que a taxa cobrada em razão dos serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos (praças, calçadas, vias, ruas, bueiros) é inconstitucional, porque são serviços *uti universi*, não sendo possível individualizar o serviço porque ele beneficia a coletividade como um todo.

Registra-se que o município de Bombinhas já possui Taxa de Coleta de Lixo para arcar com os serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis.

---

[26] Tese definida no RE 576.321 QO-RG, rel. min. Ricardo Lewandowski, P, j. 4-12-2008, DJE 30 de 13-2-2009, Tema 146. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=576025>. Acesso em:

Destaca-se, também, que a Prefeitura passou a contratar com recursos da TPA, a partir do Contrato nº 001/2018, além do serviço de limpeza e saneamento das praias, os serviços de: 1) serviço de limpeza urbana, capinação mecanizada e manual, varrição mecanizada e manual, roçadas manual nas vias e logradouros públicos, pavimentadas ou não; e 2) serviço de limpeza pública com vassoura a sucção montada sobre caminhão com motorista. Custando, respectivamente, R$ 1.144.572,00 e R$ 120.700,80.

Desse modo, a redação abrangente do art. 7º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013 pode ocasionar um desvio de finalidade da TPA, pois não se trata de um tributo meramente arrecadatório, tampouco de taxa de limpeza pública, e sim de taxa de preservação ambiental com nexo de causalidade específico: a degradação ambiental em razão da excessiva visitação de pessoas durante o período de novembro a abril. Mas, tendo em vista os percentuais de aplicação dos recursos - 52,95% para custeio administrativo e 43,90% para limpeza pública, não é o que se pode concluir.

Assim, diante das discussões sobre o tema e tendo em vista o volume de recursos da TPA que estão sendo despendidos em serviço de limpeza, parece salutar definir de forma clara em que áreas e objetos é possível aplicar os recursos da TPA, indicando os proibitivos. Inclusive, para resguardar os gestores de uma possível ilicitude/inconstitucionalidade e, principalmente, para vincular a TPA à sua única finalidade – proteção ambiental em virtude do impacto gerado pelos visitantes no período de novembro a abril.

Adiante, alegam os gestores que a análise de conformidade de um investimento com a redação legal é feita pelo Conselho Gestor da TPA e que o controle final fica também a cargo da sociedade civil enquanto parte integrante do Conselho Gestor. Como abordado anteriormente, tal argumentação não se sustenta, posto que a maior parte dos recursos são destinados para os serviços de operacionalização da cobrança da taxa e de limpeza pública, sendo que não houve análise por parte do Conselho Gestor acerca desses gastos.

Dessa forma, considerando a situação encontrada, sugere-se a recomendação nos seguintes termos:

- Normatizar o art. 7º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013, definindo de forma clara e delimitada as áreas e objetos de possível aplicação dos recursos arrecadados pela Taxa de Preservação Ambiental (TPA) e os proibitivos, observando seu nexo causal constante no art. 2º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013.

2.4 ACHADOS RELATIVOS À QUARTA QUESTÃO DE AUDITORIA

A Prefeitura/FAMAB possui controle dos recursos recebidos e a receber da Taxa de Preservação Ambiental e está fiscalizando e divulgando sua aplicação?

Para responder a quarta questão de auditoria foi verificado, por meio de pesquisa a internet, análise documental e entrevistas, se os serviços contratados que demandaram maior volume de recursos da TPA, de limpeza de praia e de solução tecnológica de gestão administrativa da taxa, estavam sendo prestados conforme as cláusulas previstas nos seus contratos e se a população tinha acesso a informações sobre a arrecadação e a aplicação dos recursos provenientes da TPA.

Dessas análises, verificou-se uma deficiência na fiscalização do contrato dos serviços de limpeza e ausência de fiscalização do contrato de solução tecnológica de gestão administrativa da taxa de preservação ambiental e serviços correlatos e que a disponibilização das informações acerca da TPA, principalmente quanto à aplicação dos recursos arrecadados possui deficiências, prejudicando o controle social e a participação da sociedade na gestão pública.

Os achados de auditoria e as proposições de melhorias estão evidenciados a seguir.

2.4.1 Deficiência na fiscalização dos contratos firmados com recursos da taxa que demandam maior volume de recursos

Tendo em vista que as principais destinações dos recursos arrecadados com a TPA foram para custeio administrativo e para limpeza de praia e urbana, foram analisadas as contratações para verificar se os serviços estavam sendo acompanhados e fiscalizados pela Prefeitura, o que resultou neste achado que, para melhor elucidação, foi dividido em dois tópicos: 1) Deficiência na fiscalização do contrato de serviço de limpeza; 2) Ausência de fiscalização do contrato de solução tecnológica de gestão administrativa da taxa de preservação ambiental e serviços correlatos.

2.4.1.1 Deficiência na fiscalização do contrato de serviço de limpeza

A Lei nº 8.666/1993, em seu art. 67, estabelece que a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, que deverá anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato.

> Art. 67. **A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado**, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.
>
> §1o **O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato**, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.
>
> § 2o As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes. (Grifo nosso)

O Edital do Pregão Presencial nº 002/2017-FMSB, no item 1.3 Memorial Descritivo constante do Termo de Referência (fls. 4377-4413), assenta que o Fiscal terá por responsabilidade a fiscalização diária dos postos de serviço, encarregado de realizar a conferência do efetivo diário colocado à disposição da Prefeitura, bem como realizar o acompanhamento dos serviços através de formulário com informações constatadas pelo fiscal e confirmadas pelo encarregado da empresa contratada e, ao final do mês, encaminhar o formulário ao Secretário de Obras, Transporte e Serviços Urbanos para proceder ao pagamento somente dos serviços efetivamente executados.

> 1.3. MEMORIAL DESCRITIVO
>
> [...]
>
> **Execução dos serviços:**
>
> A empresa contratada deverá indicar os responsáveis pelo contrato, assim denominados responsáveis técnicos, os quais deverão, sempre que solicitado, prestar todo e quaisquer esclarecimentos sobre a execução dos serviços.
>
> **A Prefeitura de Bombinhas indicará, antes do início do contrato, o representante que será o fiscal do contrato, que terá por responsabilidade a fiscalização diária dos postos de serviço.**
>
> O fiscal do contrato será responsável por todo o acompanhamento dos serviços, devendo para tanto, fiscalizar o cumprimento de todas as obrigações contratuais, bem como a qualidade dos serviços executados. Nas **visitas diárias**, o fiscal irá reportar-se ao encarregado da empresa contratada, o qual deverá informar a relação dos funcionários que fazem parte da equipe. **Cabe ainda ao fiscal, além do acompanhamento dos serviços, a conferência do efetivo diário colocado à disposição da Prefeitura.**
>
> **O formulário de acompanhamento dos serviços servirá de base para que o fiscal verifique se todas as obrigações contratuais estão sendo cumpridas, bem como se o efetivo colocado à disposição da Prefeitura está completo. Ao final de cada vistoria, o encarregado da empresa contratada deverá assinar o formulário, confirmando as informações constatadas pelo fiscal.**
>
> É de responsabilidade da empresa contratada a substituição do funcionário em caso de falta, acidente de trabalho, auxílio-doença, férias, ou afastamento de qualquer natureza. **Ao final de cada mês, o fiscal do contrato encaminhará o formulário de acompanhamento dos serviços ao Secretário de Obras, Transporte e Serviços Urbanos, de forma que somente serão efetuados os pagamentos em relação aos serviços efetivamente realizados**. (Grifo nosso)

O entendimento do TCU, em sede do Acórdão nº 3676/2014, é no sentido de que a nomeação de servidor para atuar como fiscal não pode ser realizada de forma genérica, sendo necessário especificar o nome do servidor e o contrato a ser fiscalizado.

> **A nomeação genérica de servidores para atuarem como fiscais, sem especificação dos nomes nem dos contratos a serem fiscalizados, contraria o princípio da eficiência**, por inviabilizar a atribuição de responsabilidade específica a determinado servidor. (Acórdão 3676/2014 - TCU - Segunda Câmara) (Grifo nosso)

Além disso, o TCU entende (Acórdão nº 2507/2011) que o fiscal tem a responsabilidade de atestar a entrega de materiais e a prestação dos serviços e, para tanto, o fiscal deve ser uma pessoa que tenha disponibilidade para acompanhar de perto a execução dos serviços.

> Nos contratos administrativos devem ser designados fiscais, com a **responsabilidade de atestar a entrega de materiais e prestação de serviços, evitando-se a prática de atesto "à distância"**. (Acórdão 2507/2011 - TCU - Plenário) (Grifo nosso)

Ante o exposto, fica patente que é obrigatória a nomeação específica de servidor do quadro de pessoal da Administração Pública para a função de fiscal de contrato, devendo recair sobre um servidor dotado de capacidade técnica e disponibilidade para acompanhar os serviços de perto, de forma que possa atestar e assegurar que os serviços estão sendo prestados conforme foram contratados.

Por meio do Ofício TCE/DAE nº 5070/2018 (fl. 711, item 22), solicitou-se quem eram os responsáveis pela fiscalização dos contratos de limpeza de praia firmados com recursos da TPA desde 2015, porém não foi respondido.

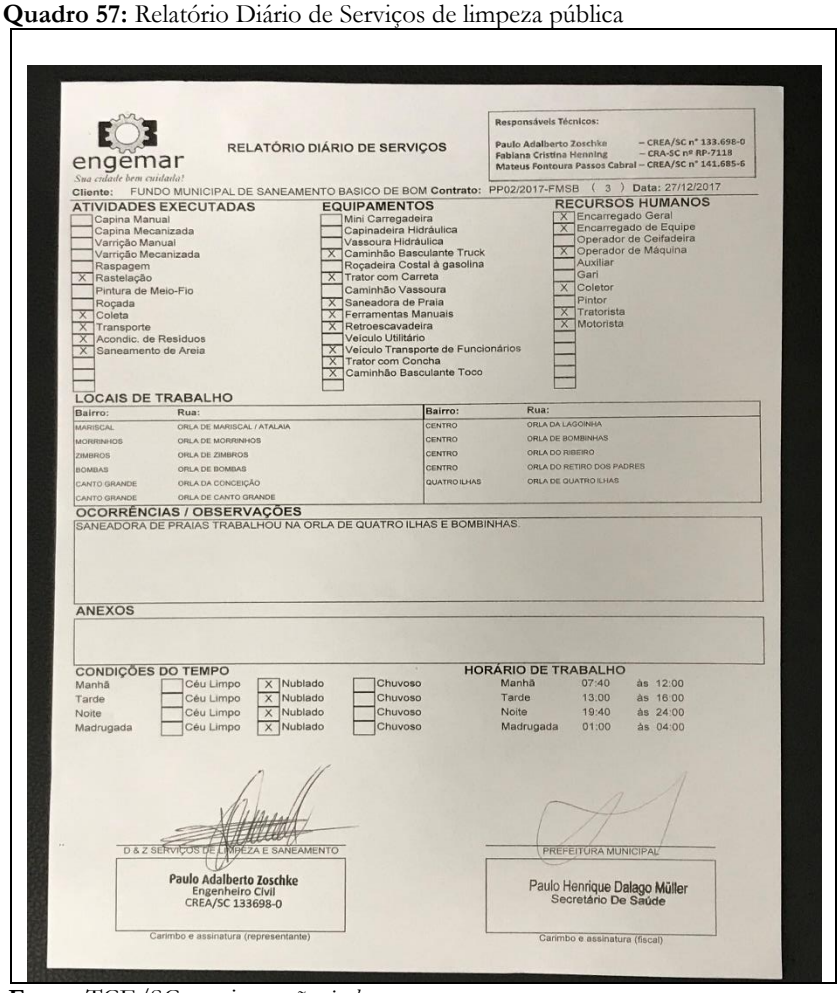
À vista disso, verificou-se, em entrevista com o Secretário de Infraestrutura Urbana realizada no dia 11/04/2018, que não existe fiscal nomeado para o Contrato nº 001/2018 referente à contratação de serviços de limpeza, incluindo 12 meses de limpeza urbana, 40 dias de varrição mecanizada e quatro meses de limpeza de praia.

Conforme informado na entrevista, quem eventualmente acaba realizando o acompanhamento da execução do contrato é um servidor ocupante do cargo de motorista do quadro efetivo da Prefeitura, lotado na Secretaria de Infraestrutura Urbana. Diariamente, este servidor se desloca até as praias para acompanhar os serviços e, ao final, a Contratada emite um relatório diário de serviços que é verificado e assinado pelo servidor da Prefeitura.

Constatou-se, em análise destes relatórios (Relatórios Diários de Serviços), que se trata de um formulário próprio elaborado pela Contratada contendo as seguintes informações: atividades executadas, equipamentos, recursos humanos, locais de trabalho, ocorrências/observações, condições do tempo e horário de trabalho.

Embora o formulário contenha as informações expostas acima, verificou-se que, na forma em que ele se apresenta, não é possível aferir se o que está sendo executado corresponde ao serviço contratado, pois o formulário foi construído em forma de *check-list*, sem indicadores quantitativos de mão de obra e equipamentos (vide Quadro a seguir).

Quadro 57: Relatório Diário de Serviços de limpeza pública



engemar
Sua cidade bem cuidada!

RELATÓRIO DIÁRIO DE SERVIÇOS

Responsáveis Técnicos:
Paulo Adalberto Zoschke – CREA/SC nº 133.698-0
Fabiana Cristina Henning – CRA-SC nº RP-7118
Mateus Fontoura Passos Cabral – CREA/SC nº 141.685-6

Cliente: FUNDO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BASICO DE BOM Contrato: PP02/2017-FMSB (3) Data: 27/12/2017

ATIVIDADES EXECUTADAS
- [ ] Capina Manual
- [ ] Capina Mecanizada
- [ ] Varrição Manual
- [ ] Varrição Mecanizada
- [ ] Raspagem
- [X] Rastelação
- [ ] Pintura de Meio-Fio
- [ ] Roçada
- [X] Coleta
- [X] Transporte
- [X] Acondic. de Resíduos
- [X] Saneamento de Areia

EQUIPAMENTOS
- [ ] Mini Carregadeira
- [ ] Capinadeira Hidráulica
- [ ] Vassoura Hidráulica
- [X] Caminhão Basculante Truck
- [ ] Roçadeira Costal à gasolina
- [X] Trator com Carreta
- [ ] Caminhão Vassoura
- [X] Saneadora de Praia
- [X] Ferramentas Manuais
- [X] Retroescavadeira
- [ ] Veículo Utilitário
- [X] Veículo Transporte de Funcionários
- [X] Trator com Concha
- [X] Caminhão Basculante Toco

RECURSOS HUMANOS
- [X] Encarregado Geral
- [X] Encarregado de Equipe
- [ ] Operador de Ceifadeira
- [X] Operador de Máquina
- [ ] Auxiliar
- [ ] Gari
- [X] Coletor
- [ ] Pintor
- [X] Tratorista
- [X] Motorista

LOCAIS DE TRABALHO

Bairro:	Rua:	Bairro:	Rua:
MARISCAL	ORLA DE MARISCAL / ATALAIA	CENTRO	ORLA DA LAGOINHA
MORRINHOS	ORLA DE MORRINHOS	CENTRO	ORLA DE BOMBINHAS
ZIMBROS	ORLA DE ZIMBROS	CENTRO	ORLA DO RIBEIRO
BOMBAS	ORLA DE BOMBAS	CENTRO	ORLA DO RETIRO DOS PADRES
CANTO GRANDE	ORLA DA CONCEIÇÃO	QUATRO ILHAS	ORLA DE QUATRO ILHAS
CANTO GRANDE	ORLA DE CANTO GRANDE		

OCORRÊNCIAS / OBSERVAÇÕES
SANEADORA DE PRAIAS TRABALHOU NA ORLA DE QUATRO ILHAS E BOMBINHAS.

ANEXOS

CONDIÇÕES DO TEMPO

Manhã	[ ] Céu Limpo	[X] Nublado	[ ] Chuvoso
Tarde	[ ] Céu Limpo	[X] Nublado	[ ] Chuvoso
Noite	[ ] Céu Limpo	[X] Nublado	[ ] Chuvoso
Madrugada	[ ] Céu Limpo	[X] Nublado	[ ] Chuvoso

HORÁRIO DE TRABALHO

Manhã	07:40	às	12:00
Tarde	13:00	às	16:00
Noite	19:40	às	24:00
Madrugada	01:00	às	04:00

D & Z SERVIÇOS DE LIMPEZA E SANEAMENTO
Paulo Adalberto Zoschke
Engenheiro Civil
CREA/SC 133698-0
Carimbo e assinatura (representante)

PREFEITURA MUNICIPAL
Paulo Henrique Dalago Müller
Secretário De Saúde
Carimbo e assinatura (fiscal)

Fonte: TCE/SC, em inspeção *in loco*

Analisando os Relatórios Diários de Serviços do período compreendido entre 15/12/2017 a 15/03/2018 (fls. 1298-1356, e PT 09, anexo do Relatório de Instrução Despacho DAE nº 16/2018, fl. 4567 do processo), constatou-se que:

1) 31,11% dos formulários foram atestados pelo servidor ocupante do cargo de motorista da Prefeitura que, conforme informado pela Prefeitura, seria o suposto fiscal do contrato, e os outros 68,89% foram atestados pelo Secretário de Saúde, que também era o Vice-Prefeito à época. Evidenciando, assim, que não existe servidor especificamente designado para a função de fiscal do contrato.
2) Dentro do período previsto para a utilização da máquina saneadora de praia, de 18/12/2017 a 04/03/2018, ela não foi utilizada em 36,84% dos dias, conforme o campo "ocorrências/observações". Porém, foi marcada no campo "equipamentos" como utilizada durante todos os dias do período. O que evidencia que o formulário não é capaz de atestar com exatidão se os serviços estão sendo prestados conforme contratados.

3) A limpeza de praia não foi realizada todos os dias em todas as praias. Por exemplo, na Praia da Sepultura, a frequência foi de 29%. Assim como, em algumas praias (Orla da Galheta, Conceição, Retiro dos Padres, Embrulho, Ribeiro e Sepultura), a máquina saneadora não trabalhou nenhum dia.

Ainda, em análise das Notas Fiscais nº 513, 524 e 537 e das Transferências Eletrônicas de Valores – TEDs realizadas nos dias 16/01, 21/02 e 21/03/2018, cada uma no valor de R$ 459.320,98 (fls. 3572-3889, e PT 09, anexo do Relatório de Instrução Despacho DAE nº 16/2018, fl. 4567 do processo), notou-se que os pagamentos foram realizados pela integralidade dos serviços contratados, sem as deduções dos serviços que foram executados parcialmente.

Desse modo, resta evidenciado que a Prefeitura não designou especificamente um fiscal para o referido contrato, tampouco efetuou um acompanhamento efetivo que pudesse atestar com exatidão se os serviços prestados estão em conformidade com os serviços contratados.

Outra questão analisada, no âmbito do contrato de limpeza, foi o transbordo municipal. Segundo informado pela FAMAB, Ofício FAMAB GAB nº 083/2018 (fl. 721, item 3), os resíduos sólidos coletados nas praias e nas varreduras de ruas passam por transbordo localizado na Secretaria de Obras, sendo sua destinação final o aterro sanitário do município de Biguaçu.

> **3. Local onde a Prefeitura estipulou para que os resíduos sólidos de lixo da limpeza das praias e varredura de ruas fossem depositados pela contratada.**
>
> Os resíduos passam por transbordo localizado na Secretaria de Obras sendo sua destinação final o aterro sanitário do município de Biguaçu.

Quanto ao licenciamento do local utilizado para o transbordo, a FAMAB informou que a licença ainda não foi emitida, mas está em trâmite um processo de licenciamento corretivo, no qual a Prefeitura contratou um Estudo de Conformidade Ambiental – ECA (fls. 721-722).

> **4. Licença ambiental dos veículos e do terreno utilizado para depósito dos resíduos da limpeza das praias e varredura das ruas, e o do local de transbordo, caso exista;**
>
> Quanto a licença para o transporte de resíduos intermunicipal essa é emitida pelo Órgão Ambiental Estadual – FATMA devendo a empresa apresentar licença de operação para este tipo de atividade.
> Quanto ao transbordo municipal localizado na Secretaria de Obras o mesmo passa por processo de Licenciamento corretivo de Operação junto a está Fundação. A Prefeitura contratou Estudo de Conformidade Ambiental – ECA para instruir o processo de licenciamento. **A Licença de Operação ainda não foi emitida** por está Fundação pois esperamos as complementações de documentos a serem apresentados por parte da empresa/prefeitura. Em anexo segue Estudo de Conformidade Ambiental – ECA apontando para regularização da atividade e sua compatibilidade com a legislação ambiental. (sic) (Grifo nosso)

Pela Resolução CONAMA nº 237/1997, Anexo I, os serviços de utilidade pública relacionados com resíduos sólidos estão sujeitos ao licenciamento ambiental. Conforme a Lei (estadual)

nº 14.675/2009, art. 261, *caput* e § 1º, as atividades previstas no gerenciamento de resíduos sólidos urbanos devem ser projetadas, implantadas, operadas e monitoradas de acordo com a legislação vigente e, no encerramento das atividades referentes ao transbordo e disposição final, deve ser apresentado projeto previamente aprovado pelo órgão ambiental.

Verificou-se, em inspeção *in loco* nos dias 11 e 12/04/2018, que o transbordo dos resíduos sólidos coletados nas praias e nas ruas é realizado no terreno da Secretaria de Obras, sendo os resíduos misturados e despejados em um outro caminhão, independentemente do tipo de resíduo, sem procedimento de pesagem.

Quadro 58: Transbordo Municipal – Secretaria de Obras

Foto DSCN 8171 - Rampa do local do transbordo na Secretaria de Obras	Foto DSCN 8181 - Local onde fica o caminhão que recebe os resíduos da limpeza da praia
Foto 20180412_092003(0) – Caminhão fazendo o transbordo do material retirado das praias	Foto DSCN 8211 – Rampa do local do transbordo com resíduos

Fonte: TCE/SC, em inspeção *in loco*

Constatou-se, assim, que a Prefeitura não está realizando uma fiscalização efetiva do contrato de serviços de limpeza, permitindo que a execução dos serviços seja realizada em ambiente inapropriado, sem as devidas licenças, sem controle de quantidade e sem a separação de resíduos.

Desse modo, identificaram-se como as principais causas a ausência de portaria de nomeação de fiscal do contrato, ausência de capacitação de servidores para fiscalização de contratos, ausência de formulário de acompanhamento dos serviços elaborado pelo fiscal, de forma

que viabilize o controle qualitativo e quantitativo da execução dos serviços contratados e ausência de licenciamento ambiental do local de transbordo.

Em decorrência desses fatos, os serviços de limpeza podem estar sendo prestados de forma parcial, ocorrem dificuldades em avaliar se o serviço foi executado conforme contratado e, ainda, o processo de destinação dos resíduos sólidos está sendo realizado de forma irregular.

Assim, a Prefeitura Municipal de Bombinhas deve:

- Elaborar portaria de nomeação de Fiscal de Contrato para o contrato de prestação de serviços de limpeza, em atendimento ao art. 67 da Lei nº 8.666/1993.
- Elaborar formulário de acompanhamento dos serviços de limpeza pública, conforme as especificações e os quantitativos dos serviços previstos nos contratos, em consonância com o § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666/1993 e Pregão Presencial nº 002/2017-FMSB, Termo de Referência, item 1.3 Memorial Descritivo.
- Capacitar servidores para o desempenho das funções de fiscal de contrato.
- Proceder ao licenciamento ambiental do local destinado ao transbordo dos resíduos sólidos de limpeza pública, conforme Resolução CONAMA nº 237/1997, Anexo I.

Pretende-se, com isso, que os serviços de limpeza sejam fiscalizados e prestados conforme as cláusulas previstas no contrato, procedendo à destinação correta dos resíduos sólidos coletados.

2.4.1.1.1 Comentários do Gestor

Os gestores se manifestaram acerca de cada sugestão de recomendação/determinação, conforme transcrição abaixo (fls. 4695-4708).

> **3.1.1.11 Elaborar portaria de nomeação de Fiscal de Contrato para o contrato de prestação de serviços de limpeza, em atendimento ao art. 67 da Lei 8.666/93 (item 2.4.1.1 do Relatório).**
>
> O Município editou a Portaria nº 18484 de 23 de outubro de 2018 designando o servidor para Fiscal do Contrato 01/2018-FMSB cujo objeto é a prestação de Serviços de Limpeza Urbana incluindo as vias públicas e praias do Município de Bombinhas.
>
> **3.1.1.12 Elaborar formulário de acompanhamento dos serviços de limpeza pública, conforme as especificações e os quantitativos dos serviços previstos nos contratos, em consonância com o § 1º do art. 67 da Lei 8.666/93 e Pregão Presencial nº 002/2017-FMSB, Termo de Referência, item 1.3 Memorial Descritivo (item 2.4.1.1 do Relatório).**
>
> A Secretaria de Administração irá elaborar formulário de acompanhamento conforme recomendações deste Tribunal.
>
> **3.1.1.13 Proceder o licenciamento ambiental do local destinado ao transbordo dos resíduos sólidos de limpeza pública, conforme Resolução CONAMA nº 237/1997, Anexo I (item 2.4.1.1 do Relatório);**

> O local destinado ao transbordo dos resíduos será adequado e posteriormente o Município procederá ao licenciamento ambiental conforme recomendação deste Tribunal.
>
> [...]
>
> **3.1.2.15 Capacitar servidores para o desempenho das funções de fiscal de contrato (itens 2.4.1.1 e 2.4.1.2 do Relatório);**
>
> É fato de conhecimento deste Tribunal a dificuldade que os Municípios possuem com a fiscalização de contratos administrativos. Nesse sentido, atendendo ao viés de formação, capacitação e qualificação dos servidores públicos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas do Estado, seria de extrema utilidade e importância a realização de um curso voltado à fiscalização de contratos para os servidores que desempenham essas funções.

2.4.1.1.2 Análise dos comentários do Gestor

A respeito da sugestão de elaborar portaria de nomeação de Fiscal de Contrato, os gestores se manifestaram informando que atenderam à sugestão e editou a Portaria nº 18.484, de 23 de outubro de 2018, designando servidor para Fiscal do Contrato 01/2018-FMSB. Contudo, tal portaria não foi anexada à resposta, nem se encontra nos autos do processo. Bem como, em consulta ao *site* da Prefeitura de Bombinhas, não foi possível localizá-la. Assim, entende-se que a sugestão de determinação deve ser mantida para fins de verificação em fase posterior de monitoramento.

Quanto ao formulário de acompanhamento dos serviços, os gestores demonstraram concordar com a sugestão e se comprometeram a elaborá-lo. Logo, entende-se que a sugestão de determinação deve ser mantida para fins de verificação em fase posterior de monitoramento.

No tocante à sugestão de capacitar servidores para o desempenho das funções de fiscal de contrato, os gestores reconheceram a dificuldade que os municípios possuem com a fiscalização de contratos administrativos e sugeriram que este Tribunal realizasse um curso voltado à fiscalização de contratos para os servidores que desempenham essas funções.

Em análise da manifestação dos gestores, cabe destacar que este Tribunal, por meio do Instituto de Contas e em parceria com a Federação Catarinense de Municípios, União dos Vereadores de Santa Catarina e demais Associações Municipais, vem realizando Ciclos de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, abordando temas clássicos associados à correta gestão dos recursos públicos, entre eles, orientações práticas para aquisição de bens e contratação de obras e serviços públicos.

Todavia, embora este Tribunal tenha atuado no sentido de orientar os agentes públicos municipais, compete à Prefeitura capacitar os seus servidores para o exercício de suas funções. Portanto, não pode ela transferir essa responsabilidade para esta Corte de Contas. Assim, tendo em

vista que a situação encontrada perdura, entende-se que a sugestão de recomendação deve ser mantida com igual teor.

Acerca de proceder ao licenciamento ambiental do local destinado ao transbordo dos resíduos sólidos de limpeza pública, os gestores demonstraram concordar com a sugestão e se comprometeram a adequar o local destinado ao transbordo dos resíduos e, posteriormente, procederão ao licenciamento ambiental, conforme recomendação deste Tribunal. Portanto, entende-se que a sugestão de determinação deve ser mantida para fins de verificação em fase posterior de monitoramento.

2.4.1.2 Ausência de fiscalização do contrato de solução tecnológica de gestão administrativa da taxa de preservação ambiental e serviços correlatos

Conforme explanado no item anterior, a Lei nº 8.666/1993, em seu art. nº 67, estabelece que a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, que deverá anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato.

Além disso, o TCU entende que a nomeação de servidor para atuar como fiscal não pode ser realizada de forma genérica, sendo necessário especificar o nome do servidor e o contrato a ser fiscalizado. E, ainda, que o fiscal tem a responsabilidade de atestar a entrega de materiais e a prestação dos serviços e, para tanto, o fiscal deve ser uma pessoa que tenha disponibilidade para acompanhar de perto a execução dos serviços.

Destarte, o Edital da Licitação na Modalidade Concorrência Pública nº 007/2014-PMB (fls. 4312-4376), referente à contratação de empresa para disponibilizar solução tecnológica de gestão administrativa da taxa, em seu item nº 17, determina que o acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação da prestação dos serviços ficarão a cargo de um representante da Prefeitura devidamente designado.

> 17. DA FISCALIZAÇÃO
> 17.1 A prestação dos serviços pela empresa vencedora serão objeto de **acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação por representante da Prefeitura Municipal de Bombinhas, devidamente designado** pela CONTRATANTE. (sic) (Grifo nosso)

De mesmo modo, o contrato decorrente da referida licitação, Contrato nº 040/2014, no Parágrafo Único da Cláusula Quinta e na Cláusula Sexta, estabelece que a fiscalização do contrato será exercida por um representante da Contratante denominado Fiscal, que deverá assegurar o fiel cumprimento do contrato, especialmente quanto à aplicação das penalidades.

> CLÁUSULA QUINTA – OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA – A CONTRATADA se compromete:
> 5.1 A CONTRATADA, além dos demais encargos previstos neste contrato e em seus anexos que o integram, obriga-se a:
> [...]
> PARÁGRAFO ÚNICO - **O responsável pela fiscalização do presente contrato deverá assegurar o seu fiel cumprimento, especialmente quanto à aplicação das penalidades,** sob pena de incorrer nas estabelecidas na Lei 8.666/93 e na legislação aplicável, com consequente responsabilização;
>
> CLÁUSULA SEXTA – FISCALIZAÇÃO E GESTÃO: **A fiscalização da prestação dos serviços será exercida por um representante do CONTRATANTE, neste ato denominado FISCAL** bem como a gestão será exercida pelo Secretário de Administração, neste ato denominado GESTOR.
>
> PARÁGRAFO PRIMEIRO: RESPONSABILIDADE DA CONTRATADA: Cabe a CONTRATADA atender prontamente a quaisquer exigências da fiscalização inerentes ao objeto do Contrato, sem que disso decorra qualquer ônus para o CONTRATANTE, não implicando a atividade da fiscalização em qualquer exclusão ou redução de responsabilidade da CONTRATADA, inclusive perante terceiros, por qualquer irregularidade e, na ocorrência desta, não implica co-responsabilidade do CONTRATANTE ou de seus agentes e prepostos. (sic)

Assim sendo, questionou-se, em entrevista realizada no dia 12/04/2018 com a Controladora Interna da Prefeitura, se existia portaria de nomeação de fiscal para o Contrato nº 040/2014. A Controladora informou que não existia portaria e que a fiscalização era dividida entre três servidores, incluindo-a.

A atividade de fiscalização realizada por eles seria mais relacionada à operacionalização da TPA, com verificações *in loco* no escritório do contratado, nos sistemas e nos postos de cobrança.

Questionou-se, então, se existiam relatórios dessa atividade fiscalizatória. A Controladora informou que não foram elaborados relatórios sobre a fiscalização e que a medição dos serviços era realizada através de planilhas elaboradas pela Contratada e encaminhadas mensalmente junto com as notas fiscais, discriminando todos os custos operacionais.

Do mesmo modo, a Prefeitura informou, por meio do Ofício nº 21/2018-GAB (fls. 7/8, item 4), que não foram elaborados relatórios de fiscalização no âmbito do referido contrato e que, quando necessário, oficia a Contratada para solicitação de esclarecimentos ou providências por meio de ofícios, que foram juntados aos autos (fls. 388-404).

> **Item 4 do Apêndice A: Relatórios de Fiscalização do contrato com o Consórcio TD**
>
> **Até a presente data não foram elaborados relatórios de fiscalização**. Todavia, a fiscalização do contrato é exercida, e quando necessária qualquer intervenção, solicitação de esclarecimentos ou providências, a Prefeitura de Bombinhas oficia a empresa contratada. Encaminhamos em anexo os ofícios enviados no que se refere a questões afetas a atividade de fiscalização do contrato. (Grifo nosso)

Diante do exposto, resta evidenciado que a Prefeitura não designou especificamente um fiscal para o referido contrato, tampouco efetuou um acompanhamento efetivo com registros

próprios da execução dos serviços que pudesse atestar com exatidão a conformidade com os serviços contratados.

Assim, identificaram-se como as principais causas da ausência de fiscalização do Contrato nº 40/2014, a ausência de portaria de nomeação de fiscal do contrato e ausência de registro de acompanhamento dos serviços elaborado pelo fiscal.

Em decorrência desses fatos surgiram efeitos como dificuldades em avaliar se o serviço foi executado conforme contratado e execução parcial dos serviços de solução tecnológica de gestão administrativa da taxa de preservação ambiental com sobreposições de atribuições e inutilização de serviços (conforme descrito no achado 2.2.5 deste Relatório).

Assim, a Prefeitura Municipal de Bombinhas deve:

- Elaborar portaria de nomeação de Fiscal de Contrato para o serviço de disponibilização de solução tecnológica de gestão administrativa da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), em atendimento ao art. 67 da Lei nº 8.666/1993.
- Elaborar registro próprio de acompanhamento dos serviços de disponibilização de solução tecnológica de gestão administrativa da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), conforme as especificações e os quantitativos previstos no contrato, de acordo com o § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666/1993 e o Edital de Licitação na modalidade Concorrência Pública nº 007/2014, item 17.
- Capacitar servidores para o desempenho das funções de fiscal de contrato.

Pretende-se, com isso, que os serviços de solução tecnológica de gestão administrativa da taxa de preservação ambiental sejam prestados conforme as cláusulas previstas no contrato.

2.4.1.2.1 Comentários do Gestor

Os gestores se manifestaram acerca de cada sugestão de recomendação/determinação, conforme transcrição a seguir (fls. 4695-4708).

> **3.1.1.14 Elaborar portaria de nomeação de Fiscal de Contrato para o serviço de disponibilização de solução tecnológica de gestão administrativa da taxa, em atendimento ao art. 67 da Lei (federal) nº 8.666/93 (item 2.4.1.2 do Relatório);**
>
> O Município editou a Portaria nº 18485 de 23 de outubro de 2018 designando o servidor para Fiscal do Contrato 40/2014-PMB cujo objeto é disponibilização de solução tecnológica de gestão administrativa da taxa.
>
> **3.1.1.15 Elaborar registro próprio de acompanhamento dos serviços de disponibilização de solução tecnológica de gestão administrativa da taxa, conforme as especificações e os quantitativos previstos no contrato, de acordo com o § 1º do art. 67 da Lei (federal) nº 8.666/93 e Edital de Licitação na modalidade Concorrência Pública nº 007/2014, item 17 (item 2.4.1.2 do Relatório);**

> A Secretaria de Administração irá elaborar formulário de acompanhamento conforme recomendações deste Tribunal.
>
> [...]
>
> **3.1.2.15 Capacitar servidores para o desempenho das funções de fiscal de contrato (itens 2.4.1.1 e 2.4.1.2 do Relatório);**
>
> É fato de conhecimento deste Tribunal a dificuldade que os Municípios possuem com a fiscalização de contratos administrativos. Nesse sentido, atendendo ao viés de formação, capacitação e qualificação dos servidores públicos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas do Estado, seria de extrema utilidade e importância a realização de um curso voltado à fiscalização de contratos para os servidores que desempenham essas funções.

2.4.1.2.2 Análise dos comentários do Gestor

Quanto à elaboração de portaria de nomeação para Fiscal de Contrato, os gestores se manifestaram informando que atenderam à sugestão e editaram a Portaria nº 18.485 de 23 de outubro de 2018 designando servidor para Fiscal do Contrato 40/2014-PMB. Contudo, tal portaria não foi anexada à resposta, nem se encontra nos autos do processo. Bem como, em consulta ao site da Prefeitura de Bombinhas, não foi possível localizá-la. Assim, entende-se que a sugestão de determinação deve ser mantida para fins de verificação em fase posterior de monitoramento.

A respeito da sugestão de registro próprio de acompanhamento dos serviços, os gestores demonstraram concordar com a sugestão e se comprometeram a elaborar o formulário de acompanhamento conforme recomendação deste Tribunal. Logo, entende-se que a sugestão de determinação deve ser mantida para fins de verificação em fase posterior de monitoramento.

No tocante à sugestão de capacitar servidores para o desempenho das funções de fiscal de contrato, a manifestação dos gestores já foi devidamente analisada no item 2.4.1.1 deste Relatório, não sendo necessário repeti-la, culminando pela sua manutenção com mesmo teor.

2.4.2 Deficiências na forma de disponibilização de informações acerca da aplicação dos recursos arrecadados com a taxa

A Constituição Federal de 1988, inciso XIV do art. 5º, assegura a todos o acesso à informação como direito e dever individual e coletivo.

> TÍTULO II
> Dos Direitos e Garantias Fundamentais
> CAPÍTULO I
> DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS
> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> [...]
> XIV - **é assegurado a todos o acesso à informação** e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; (grifo nosso)

A Lei nº 12.527/2011, Lei da Transparência, no seu art. 5º, estabelece que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

> Art. 5º **É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação,** que será franqueada, mediante procedimentos **objetivos e ágeis**, de forma **transparente**, **clara** e em **linguagem de fácil compreensão**. (Grifo nosso)

A mesma norma, no Capítulo II, prescreve que cabe ao poder público assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso com informação primária, íntegra, autêntica e atualizada, devendo, independentemente de requerimentos, promover a divulgação em local de fácil acesso do registro das despesas e de dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras.

> CAPÍTULO II
> DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO
> Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:
> I - gestão transparente da informação, propiciando **amplo acesso** a ela e sua divulgação;
> [...]
> Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:
> [...]
> IV - **informação primária, íntegra, autêntica e atualizada**;
> [...]
> VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, **utilização de recursos públicos**, licitação, contratos administrativos; e
> [...]
> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, **independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso**, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
> § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:
> [...]
> II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
> III - **registros das despesas**;
> IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
> V - **dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras** de órgãos e entidades; e (grifo nosso)

A Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu § 1º do art. 48, estabelece que a transparência será assegurada também com o incentivo popular, realização de audiências públicas e liberação, em meios eletrônicos e em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira para pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade.

> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o

> Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
>
> § 1o A transparência será assegurada também mediante:
>
> I – **incentivo à participação popular e realização de audiências públicas**, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
>
> II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, **em tempo real,** de **informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira**, em **meios eletrônicos** de acesso público; e (grifo nosso)

O Plano Diretor do Município de Bombinhas, Lei Complementar (municipal) nº 107/2009, no art. 19, define transparência política como a exposição e divulgação de forma clara e irrestrita das ações e políticas elaboradas e executadas pelo poder público.

> Capítulo VII
> TRANSPARÊNCIA POLÍTICA
>
> Art. 19 Entende-se por **transparência política a exposição e divulgação de forma clara e irrestrita das ações e políticas** elaboradas e executadas pelo poder público, de modo a permitir à população o acesso à informação, fornecendo, por meio de processos participativos, subsídios para discussão, proposição política e tomada de decisão consciente e coletiva.

A Controladoria Geral da União, por meio da cartilha "Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social", publicada em 2012, entende que o acesso do cidadão à informação simples e compreensível é o ponto de partida para uma maior transparência. Por sua vez, a transparência depende, dentre outros aspectos, de publicação de informações e de simplificação da estrutura de apresentação do orçamento público.

> O direito à informação e o controle social:
>
> [...] O governo deve propiciar ao cidadão a possibilidade de entender os mecanismos de gestão, para que ele possa influenciar no processo de tomada de decisões. O **acesso do cidadão à informação simples e compreensível é o ponto de partida para uma maior transparência.**
>
> A transparência da gestão pública e das ações do governo depende, portanto:
>
> - da **publicação de informações**;
> - de espaços para a participação popular na busca de soluções para problemas na gestão pública;
> - da construção de canais de comunicação e de diálogo entre a sociedade civil e o governante;
> - do funcionamento dos Conselhos, órgãos coletivos do poder público e da sociedade civil com o papel de participar da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas;
> - da modernização dos processos administrativos, que, muitas vezes, dificultam a fiscalização e o controle por parte da sociedade civil;
> - da **simplificação da estrutura de apresentação do orçamento público, aumentando assim a transparência do processo orçamentário**. (Grifo nosso)

Ainda, conforme veiculado no Portal da Transparência do Governo Federal, é dever da Prefeitura informar a população, com clareza, sobre como é gasto o dinheiro público. A

prefeitura deve prestar contas à população e publicar suas contas de forma simples em local visível e de fácil acesso para todos os cidadãos[27].

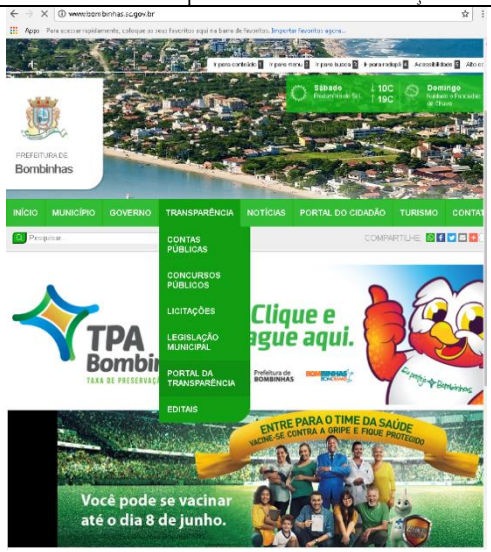
Em vista disso, questionou-se a Prefeitura acerca da transparência dos dados sobre os resultados da cobrança da taxa e da divulgação da aplicação dos recursos arrecadados com a TPA. A Prefeitura informou, por meio do Ofício nº 21/2018-GAB (fls. 7-12, item 19), que os dados de arrecadação e despesas com a TPA são disponibilizados no Portal da Transparência.

> **Item 19: Onde são divulgados os dados sobre os resultados da cobrança da taxa? Existe alguma divulgação sobre a aplicação dos recursos da taxa?**
>
> Os dados de arrecadação e despesas com os recursos da Taxa de Preservação Ambiental são disponibilizados tempo real Portal da Transparência: http://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/link/link-cabecalho/codMapaItem/14738

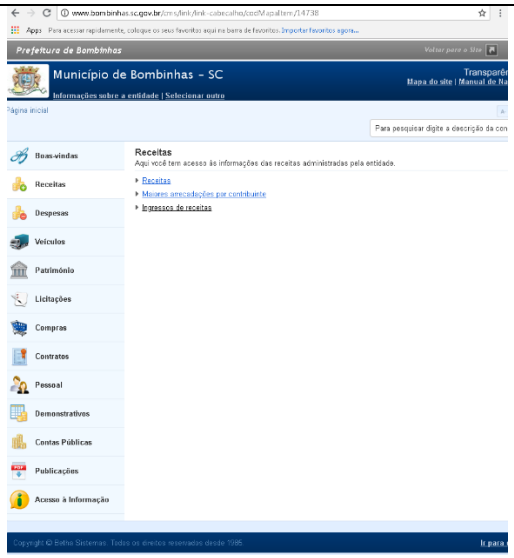
Assim, em consulta ao Portal da Transparência do município, constatou-se que, para identificar informações sobre a arrecadação e a aplicação dos recursos da TPA, são necessários percorrer dois caminhos diferentes, um para a arrecadação e outro para a aplicação dos recursos.

O caminho para acesso à arrecadação dos recursos da TPA precisa dos seguintes passos: 1) Acessar a Página Inicial do Município; 2) Na aba "Transparência", clicar em "Portal da Transparência"; 3) Na aba "Receitas", clicar em "Ingresso de Receitas"; 4) No campo "Descrição da receita", digitar "TPA" e clicar em "Consultar".

Quadro 59: Caminho para acesso à arrecadação dos recursos

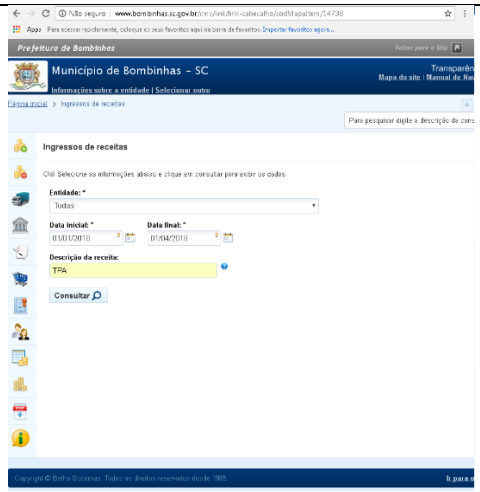


1) Página Inicial do Município

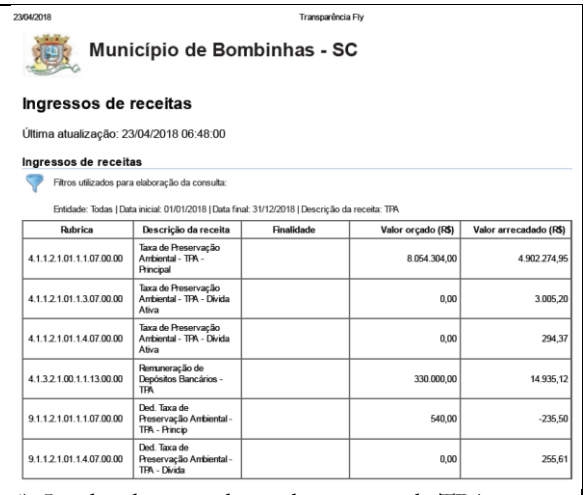


2) Portal da Transparência - Receitas

[27] Controle Social – Controle social nas prefeituras. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ControleSocialPrefeituras.asp>. Acesso em: 08 jun. 2018.



3) Portal da Transparência - Ingresso de Receitas



Rubrica	Descrição da receita	Finalidade	Valor orçado (R$)	Valor arrecadado (R$)
4.1.1.2.1.01.1.1.07.00.00	Taxa de Preservação Ambiental - TPA - Principal		8.054.304,00	4.902.274,95
4.1.1.2.1.01.1.3.07.00.00	Taxa de Preservação Ambiental - TPA - Dívida Ativa		0,00	3.005,20
4.1.1.2.1.01.1.4.07.00.00	Taxa de Preservação Ambiental - TPA - Dívida Ativa		0,00	294,37
4.1.3.2.1.00.1.1.13.00.00	Remuneração de Depósitos Bancários - TPA		330.000,00	14.935,12
9.1.1.2.1.01.1.1.07.00.00	Ded. Taxa de Preservação Ambiental - TPA - Princip		540,00	-235,50
9.1.1.2.1.01.1.4.07.00.00	Ded. Taxa de Preservação Ambiental - TPA - Dívida		0,00	255,61

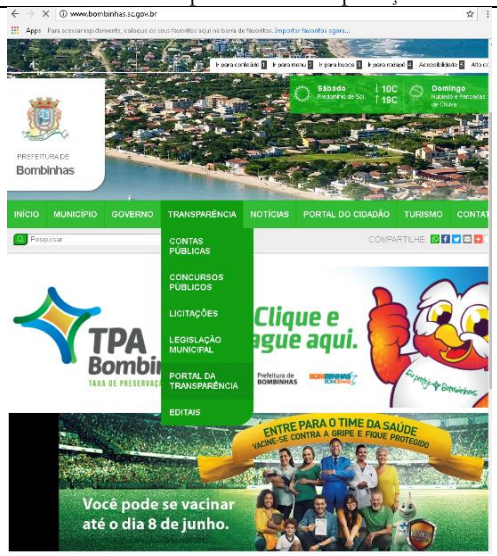
4) Quadro de arrecadação de recursos da TPA

Fonte: Página Oficial do Município e Portal da Transparência

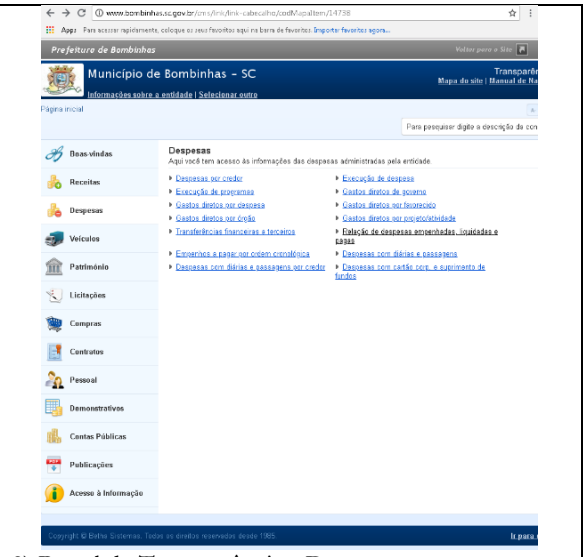
Desse caminho, tem-se como resultado a descrição da receita da TPA, informando se é recurso principal, multa, juros ou remuneração bancária, com o respectivo valor orçado e arrecadado.

Para acessar a aplicação dos recursos precisa-se dos seguintes passos:1) Acessar a Página Inicial do Município; 2) Na aba "Transparência", clicar em "Portal da Transparência"; 3) Na aba "Despesas", clicar em "Relação de despesas empenhadas, liquidadas e pagas"; 4) No campo "Entidade", selecionar algum dos órgãos que utilizam recursos da TPA (Prefeitura, FAMAB, Fundo de Saneamento Básico ou Fundo de Turismo); no campo "Recurso", selecionar "Recursos Ordinários – TPA"; e clicar em "Consultar".

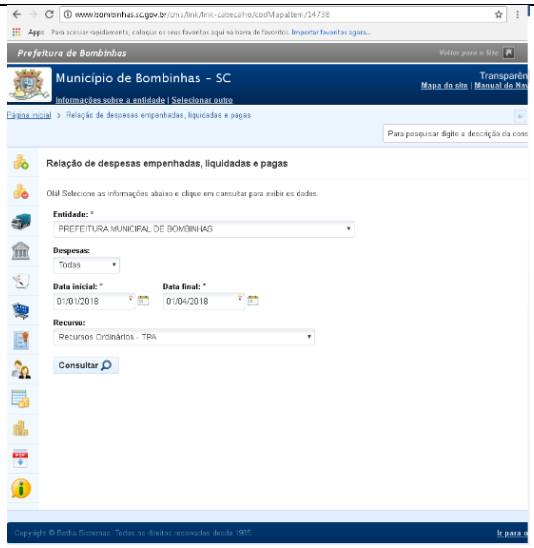
Quadro 60: Caminho para acesso à aplicação dos recursos



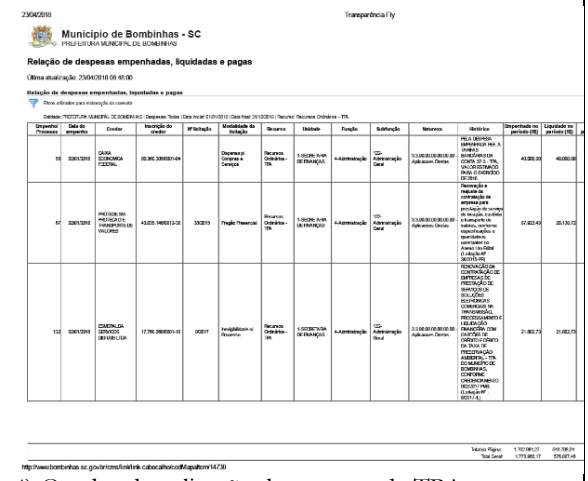
1) Página Inicial do Município



2) Portal da Transparência - Despesas



3) Portal da Transparência – Relação de despesas empenhadas, liquidadas e pagas



4) Quadro de aplicação de recursos da TPA

Fonte: Página Oficial do Município e Portal da Transparência

Desse caminho, tem-se como resultado a descrição da despesa por número de empenho, com informação sobre o credor, a licitação, o recurso vinculado, a unidade, a função, a subfunção, a natureza, o histórico da despesa e os valores empenhados, liquidados e pagos.

Destaca-se que, na página "Portal da Transparência – Despesas", há 14 opções e somente uma - Relação de despesas empenhadas, liquidadas e pagas - levará ao resultado pretendido. E, na página "3) Portal da Transparência - Relação de despesas empenhadas, liquidadas e pagas", há 140 opções para se selecionar no campo "Recurso".

Disso, vê-se que não é simples o procedimento para se chegar aos dados de receitas e despesas relacionadas à TPA, sendo necessário, inclusive, saber antecipadamente quais órgãos da Prefeitura utilizam os recursos da taxa.

Verificou-se, também, que, ao final de cada temporada, a Prefeitura publica relatórios sobre a arrecadação da TPA na Página Oficial do Município. Porém, os relatórios abordam somente sobre a arrecadação, não trazendo informações sobre a aplicação dos recursos.

Em análise dos relatórios, constatou-se que se tratam de quadros informativos sobre o total de veículos tarifados, total por nacionalidade; total de veículos tarifados por tipo de veículo; total recebido; total recebido antecipadamente; total não pago; total recebido por tipo de pagamento; total de transações realizadas no *site* da Prefeitura e *totens*. Nota-se que os dados são apresentados sem um desencadeamento lógico-conclusivo, com utilização excessiva do termo "total", o que dificulta a compreensão.

Quadro 61: Relatório da TPA – 2016/2017

RELATÓRIOS DE FECHAMENTO TPA BOMBINHAS - PERÍODO 15/11/2016 A 03/05/2017			
Descrição	Qtde de veículos	Qtde de tarifas	Valor
Total Tarifado (Nacionais + Estrangeiros)	-	502.953	R$14.469.400,50
Total tarifado Nacionais - placas únicas	242.145	412.436	R$11.770.284,00
Total tarifado Internacional - placas únicas	67.974	90.517	R$2.699.116,50
Total Tarifado - Nacionais	-	412.436	R$11.770.284,00
1 - AUTOMÓVEL\REBOQUE	-	*291.046*	*R$7.387.960,00*
2 - MOTOCICLETA\TRICICLO	-	*15.022*	*R$45.089,00*
3 - CAMINHONETE	-	*97.094*	*R$3.693.124,00*
4 - CAMINHÃO\S.REB\PLAT.	-	*6.195*	*R$467.916,00*
5 - ÔNIBUS	-	*237*	*R$30.351,00*
6 - MICROÔNIBUS\M.CASA	-	*2.842*	*R$145.844,00*
Total Tarifado - Estrangeiros	-	90.517	R$2.699.116,50
1 - AUTOMÓVEL\REBOQUE	-	*63.504*	*R$1.644.946,00*
2 - MOTOCICLETA\TRICICLO	-	*72*	*R$216,00*
3 - CAMINHONETE	-	*26.610*	*R$1.033.344,00*
4 - CAMINHÃO\S.REB\PLAT.	-	*20*	*R$1.512,00*
5 - ÔNIBUS	-	*41*	*R$5.182,50*
6 - MICROÔNIBUS\M.CASA	-	*270*	*R$13.916,00*
Total Recebido	-	227.695	R$6.495.157,50
Total Recebido Nacionais	-	137.178	R$3.796.041,00
Total Recebido Estrangeiros	-	90.517	R$2.699.116,50
Valor recebido antecipado		14.662	R$362.412,50
Total Não Pago	-	289920	R$8.336.655,50
Total Recebido - Cartão de Débito	-	46153	R$1.313.641,00
Total Recebido - Cartão de Crédito	-	39871	R$1.143.736,00
Total Recebido - Boleto	-	11346	R$320.570,50
Total Recebido - Dinheiro	-	130325	R$3.717.210,00
Total de transações realizadas no Site e Totem	-	24782	

Fonte: Página Oficial do Município de Bombinhas

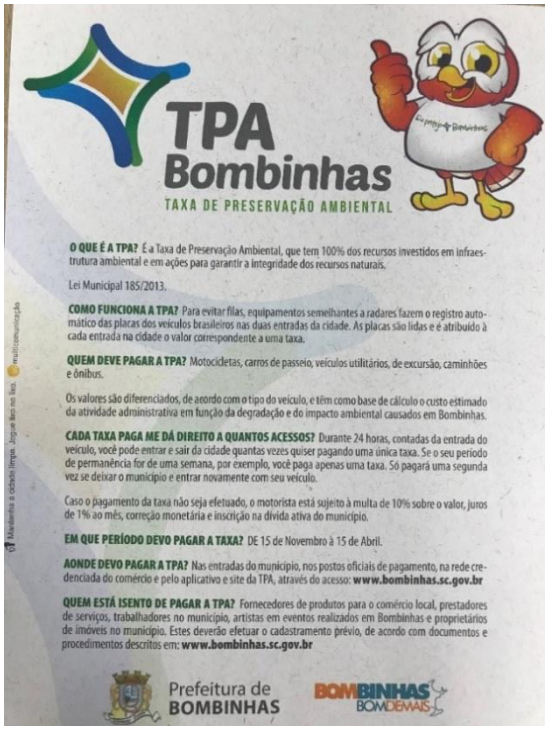
Essa ausência de transparência vem sendo alvo de questionamentos por parte das Entidades e ONGs de Bombinhas. Conforme notícia veiculada no Jornal de Santa Catarina do dia 13/11/2017, os dados das últimas temporadas não ficaram claros nem para o Presidente da Associação Empresarial de Bombinhas, membro do Conselho Gestor da TPA[28].

> **Falta transparência**
>
> **Entidades e ONGs de Bombinhas apontam para a falta de transparência na divulgação dos dados da TPA**. O Portal da Transparência traz informações básicas, como o montante arrecadado mês a mês. Mas **não esclarece onde foi aplicado o recurso.**
>
> A prefeitura informou que a verba da TPA foi gasta em limpeza de praia, compra de banheiros-contêineres, lixeiras e placas de sinalização, além de um bote inflável para serviços de fiscalização — sem especificar o valor gasto em cada uma das medidas.
>
> Claudio Souza, presidente da Associação Empresarial de Bombinhas, diz que "**os números das últimas temporadas não ficaram claros**". A entidade é uma das que integra o recém-nomeado Conselho Gestor da TPA, que a partir de agora será responsável pela aplicação dos recursos. Um dos projetos em avaliação prevê a despoluição de dois rios que deságuam no mar. A proposta teria parceria da Univali e custo de R$ 1 milhão. (Grifo nosso)

Ainda, em análise dos panfletos distribuídos pela Prefeitura, verificou-se que a informação divulgada não reflete a realidade da aplicação dos recursos. O material veicula a informação de que 100% dos recursos são investidos em infraestrutura ambiental e ações para garantir a integridade dos recursos naturais, porém, conforme análise realizada no item 2.3.4 deste Relatório, em torno de 53% dos recursos arrecadados são destinados para custeio administrativo.

[28] Disponível em: http://jornaldesantacatarina.clicrbs.com.br/sc/. Acesso em: 23 abr. 2018.

Quadro 62: Panfleto TPA



Fonte: Material Publicitário da Prefeitura de Bombinhas

Por outro lado, a Prefeitura informa, através da Página Oficial do Município em área destinada à TPA[29], algumas aplicações dos recursos da taxa. São enumerados, de forma simples e de fácil compreensão, bens e serviços adquiridos com recursos da TPA desde a sua implementação.

> **5. O que já poderei ver destas ações nesta temporada de verão 2015?**
> Podemos enumerar serviços e bens adquiridos com os recursos da TPA desde a sua implementação:
> Aquisição de um bote inflável para auxílio a fiscalização da FAMAB;
> Prestação dos serviços diários de saneamento e limpeza das praias durante a temporada de verão;
> Aquisição de lixeiras para as praias do Município, sendo 200 lixeiras para orgânico e 200 lixeiras para recicláveis;
> Aquisição de lixeiras para a Avenida Leopoldo Zarling e calçadão da Praia de Bombas;
> Confecção de placas informativas de sinalização de trilhas e educação ambiental;
> Prestação de serviços de limpeza urbana, capinação mecanizada e manual, varrição e roçadas para as vias e logradouros públicos;

Registra-se, ainda, que o município realizou audiência pública referente à temporada 2017/2018, para apresentar a prestação de contas sobre a TPA, que ocorreu no dia 19/07/2018.

[29] Disponível em: https://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/53478. Acesso em: 22 mar. 2019.

Contudo, a veiculação dessas informações não supre a carência constatada de publicação pormenorizada das aplicações dos recursos, indicando os bens e serviços com os seus respectivos valores gastos.

Portanto, ficou evidenciado que a transparência das informações acerca da aplicação dos recursos arrecadados com a TPA possui deficiências, prejudicando o controle social e a participação da sociedade na gestão pública.

Do todo exposto, identificaram-se como principais causas das deficiências na forma de disponibilização de informações acerca da aplicação dos recursos arrecadados com a taxa a ausência de publicação de relatórios de aplicação dos recursos da taxa; quadros dos relatórios de arrecadação elaborados de forma não objetiva e sem um desencadeamento lógico-conclusivo; ausência de diversos meios de divulgação de fácil e amplo acesso sobre valores e percentuais de arrecadação e aplicação dos recursos da taxa; e veiculação de informações incorretas sobre o percentual de aplicação dos recursos arrecadados com a taxa.

Em decorrência desses fatos surgiu como efeito a falta de informação por parte da população sobre a aplicação dos valores arrecadados com a taxa, comprometendo o controle social.

Assim, a Prefeitura Municipal de Bombinhas deve:

- Divulgar as informações acerca da arrecadação e aplicação dos recursos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) em diversos meios e de fácil acesso, de forma clara, objetiva e em linguagem de fácil compreensão, propiciando amplo alcance a todos os cidadãos, conforme o art. 5º, art. 6º, inciso I, art. 7º, inciso VI, e o art. 8º da Lei nº 12.527/2011.
- Informar o correto percentual de aplicação dos recursos nos panfletos de divulgação da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), conforme a Lei nº 12.527/2011, art. 7º, inciso IV.

Pretende-se, com isso, que a população fique informada sobre a aplicação dos valores arrecadados com a taxa, podendo realizar o controle social de forma eficaz.

2.4.2.1 Comentários do Gestor

Alegam os gestores que (fls. 4701 e 4702):

> **3.1.1.16 Divulgar as informações acerca da arrecadação e aplicação dos recursos da taxa em diversos meios e de fácil acesso, de forma clara, objetiva e em linguagem de fácil compreensão, propiciando amplo alcance a todos os cidadãos, conforme o art. 5º, art. 6º, inciso I, art. 7º, inciso VI, e o art. 8º da Lei (federal) nº 12.527/2011 (item 2.4.2 do Relatório);**
>
> Restou consignado no Relatório de instrução como resultado da análise no quesito disponibilização de informações acerca da aplicação dos recursos arrecadados com a taxa que "não é simples o procedimento para se chegar aos dados de receitas e despesas relacionados à TPA" (fls. 4668) e que "em decorrência desses fatos surgiu como efeito a falta de informações por parte da população sobre a aplicação dos valores arrecadados com a taxa, comprometendo o controle social" (fls. 4671).

No entanto, todas as informações estão disponíveis no Portal da Transparência do Município atendendo ao que dispõe a Lei 12.527/2011:

> Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.
>
> Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:
> I -gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;
> [...]
>
> Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:
> [...]
> IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;
>
> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Além da transparência ativa, o Município responde aos pedidos de acesso a informação sobre a TPA, nos termos do que dispõe o artigo 10 da Lei 12.527/2011.

Não obstante, a Prefeitura autuará para ampliar o alcance das informações acerca da arrecadação e aplicação dos recursos com a Taxa, avaliando novos meios para divulgação das informações. (sic)

3.1.1.17 Informar o correto percentual de aplicação dos recursos nos panfletos de divulgação da TPA, conforme a Lei nº 12.527/2011, art. 7º, inciso IV (item 2.4.2 do Relatório);

A Prefeitura irá reformular o material de divulgação conforme recomendações deste Tribunal.

2.4.2.2 Análise dos comentários do Gestor

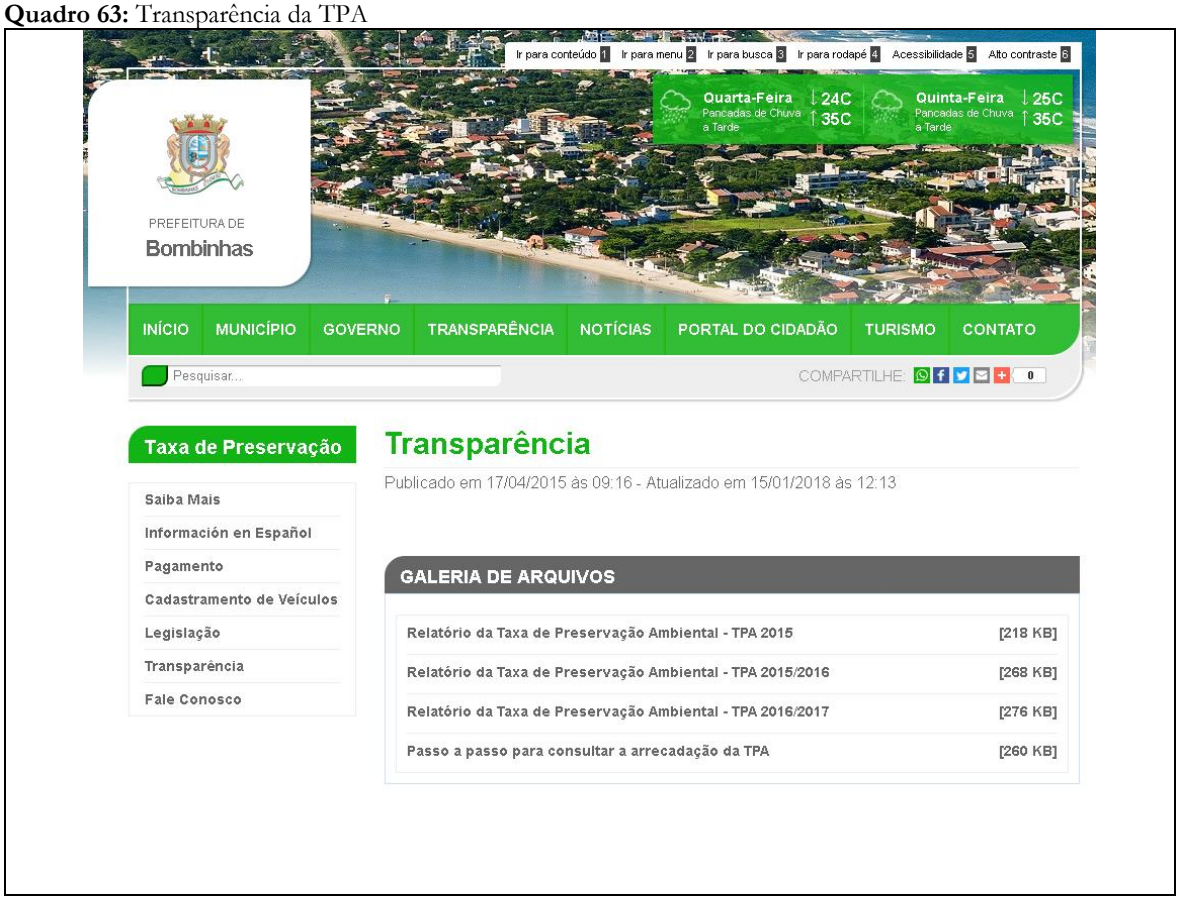
No tocante à sugestão de determinação para divulgar as informações acerca da arrecadação e aplicação dos recursos da taxa em diversos meios e de fácil acesso, de forma clara, objetiva e em linguagem de fácil compreensão, propiciando amplo alcance a todos os cidadãos, os gestores alegaram que todas as informações já estão disponíveis no Portal da Transparência do Município.

Além disso, em sua manifestação, os gestores reiteram a informação prestada anteriormente por meio do Ofício nº 21/2018-GAB (fls. 7-12, item 19) e acrescentam afirmando que o município responde aos pedidos de acesso à informação sobre a TPA. No entanto, conforme verificado neste Relatório, a transparência das informações acerca da aplicação dos recursos arrecadados com a TPA possui várias deficiências, tendo sido identificadas como principais causas: a forma de disponibilização de informações acerca da aplicação dos recursos arrecadados com a taxa; a ausência de publicação de relatórios de aplicação dos recursos da taxa; quadros dos relatórios de arrecadação elaborados de forma não objetiva e sem um desencadeamento lógico-conclusivo;

ausência de diversos meios de divulgação de fácil e amplo acesso sobre valores e percentuais de arrecadação e aplicação dos recursos da taxa.

Em consulta ao *site* da Prefeitura, em 30/01/2019, verificou-se que perduram as deficiências supracitadas. E, ainda, constatou-se que não ocorreu a publicação do Relatório da TPA referente à temporada de 2017/2018.

Quadro 63: Transparência da TPA



Fonte: Página Oficial do Município[30]

Destaca-se, outrossim, que foi veiculada informação incorreta quanto à aplicação dos recursos arrecadados com a TPA no *site* da Prefeitura[31], na data de 28/12/2018, em que foi informado que "A Taxa de Preservação Ambiental é totalmente aplicada em conservação e manutenção do meio ambiente do município de Bombinhas.". Como já abordado, tal informação não procede, uma vez que 52,95% dos recursos arrecadados são destinados para custeio administrativo.

[30] Disponível em: https://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/53483. Acesso em 30 jan. 2019.
[31] Disponível em: <https://www.bombinhas.sc.gov.br/noticias/index/ver/codMapaItem/10974/codNoticia/530893>. Acesso em: 30 jan. 2019.

Não obstante, os gestores se comprometeram em atuar para ampliar o alcance das informações acerca da arrecadação e aplicação dos recursos com a Taxa, avaliando novos meios para divulgação das informações.

Assim, considerando que a situação encontrada permanece a mesma e que os gestores demonstraram comprometimento em ampliar o alcance das informações, entende-se que a sugestão de determinação deve ser mantida para ser verificada em fase posterior de monitoramento.

Quanto a informar o correto percentual de aplicação dos recursos nos panfletos de divulgação da TPA, os gestores se comprometeram em acatar a sugestão e reformular o material de divulgação conforme recomendação deste Tribunal. Logo, entende-se que a sugestão de determinação deve ser mantida para fins de verificação em fase posterior de monitoramento.

3 CONCLUSÃO

I - Considerando que a auditoria operacional compreende o exame de funções, subfunções, programas, projetos, atividades, operações especiais, ações, áreas, processos, ciclos operacionais, serviços e sistemas governamentais com o objetivo de emitir comentários sobre o desempenho dos órgãos e entidades da administração pública estadual e municipal e sobre o resultado de projetos realizados pela iniciativa privada sob delegação ou mediante contrato de gestão ou congêneres, bem como sobre o resultado das políticas, programas e projetos públicos, pautado em critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, além dos aspectos de legalidade (art. 1º da Resolução N. TC-79/2013);

II - Considerando a importância dos comentários e/ou justificativas do gestor público acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria, a fim de precisar o diagnóstico e facilitar o plano de ação a ser proposto pelo jurisdicionado;

III - Considerando que o Relatório de Auditoria, após o pronunciamento do responsável, será encaminhado ao Conselheiro Relator, ouvido o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para que seja proferida a decisão no Tribunal Pleno, contendo determinações e recomendações ao gestor público;

IV - Considerando que o Tribunal Pleno poderá determinar ao responsável pela unidade auditada a apresentação de plano de ação para cumprimento das determinações e implementação das recomendações (art. 5º, III, da Resolução N. TC-79/2013);

V - Considerando que o plano de ação a ser apresentado pelo gestor será analisado por esta Diretoria e, se aprovado, terá a natureza de um compromisso acordado entre o Tribunal e os gestores responsáveis pelo órgão ou entidade, servindo de base para acompanhamento do cumprimento das determinações e da implementação das recomendações, autuado em processo específico de monitoramento (arts. 7º e 8º da Resolução N. TC-79/2013).

A Diretoria de Atividades Especiais sugere ao Exmo. Sr. Relator:

3.1 Conhecer o Relatório de Auditoria Operacional realizada na Prefeitura Municipal de Bombinhas para avaliar a aplicação da Taxa de Preservação Ambiental e que abrangeu as temporadas de 2015 a 2018;

3.2 Conceder à Prefeitura Municipal de Bombinhas e ao Conselho Gestor da Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas, o prazo de 30 dias, a contar da data da publicação desta Deliberação no Diário Oficial Eletrônico - DOTC-e, com fulcro no inciso III do art. 5º da Resolução N. TC-079/2013, de 06 de maio de 2013, para que apresentem, a este Tribunal de Contas, Planos de Ação (modelo apenso) contendo as medidas a serem adotadas, os prazos para a adoção das providências e os responsáveis, visando ao atendimento das seguintes determinações e recomendações:

3.2.1. Determinações à Prefeitura Municipal de Bombinhas:

3.2.1.1. Aplicar a administração e a operacionalização da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) à Fundação Municipal de Amparo ao Meio Ambiente (FAMAB), estruturando-a para seu fiel cumprimento, conforme o § 3º do art. 7º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013 (item 2.1.1 do Relatório);

3.2.1.2. Realizar a cobrança amigável dos inadimplentes da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), de acordo com o parágrafo único do art. 3º da Lei (municipal) nº 1407 e § 3º do art. 170 da Lei (municipal) nº 88/1993 - Código Tributário Municipal (item 2.2.3 do Relatório);

3.2.1.3. Proceder à inscrição dos inadimplentes da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) em dívida ativa, conforme parágrafo único do art. 3º da Lei (municipal) nº 1407 e arts. 170 e 171 da Lei (municipal) nº 88/1993 - Código Tributário Municipal (item 2.2.3 do Relatório);

3.2.1.4. Proceder à execução da dívida regularmente inscrita, por meio de ação de cobrança de créditos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), do mesmo devedor, cujo valor atualizado seja

superior a 100 Unidades Fiscais de Referência Municipal (UFRM), conforme §4º do art. 170 da Lei (municipal) nº 88/1993 (Código Tributário Municipal) e inciso I do art. 2º da Lei (municipal) nº 1337/2013 (item 2.2.3 do Relatório);

3.2.1.5. Solicitar alteração do sistema de registro eletrônico para administração e operacionalização da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) contratado, e especificar, em edital de licitação futuro, a necessidade de o sistema realizar a identificação, interpretação e registro das placas dos veículos estrangeiros, além dos nacionais, para atendimento aos arts. 2º e 3º da Lei (municipal) nº 1.407/2014 (item 2.2.4 do Relatório);

3.2.1.6. Rever o Contrato nº 40/2014 com o objetivo de disponibilidade de solução tecnológica de gestão administrativa da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) e definir no próximo edital de licitação, de quem é a responsabilidade pelas atividades de cobrança da taxa, especialmente quanto ao pessoal que operacionaliza a cobrança em dinheiro, serviços de custódia e transporte dos valores arrecadados, e de operação de cartão de crédito e débito, e, caso necessário, se efetue a supressão dos valores contratados referentes às respectivas atividades, em conformidade com o que estabelece a Cláusula Quinta do Contrato nº 40/2014 e o art. 65 da Lei nº 8.666/1993 (item 2.2.5.1 do Relatório);

3.2.1.7. Exigir da Contratada que configure o sistema de gestão administrativa da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) referente à "Dívida Ativa" para realizar automaticamente a baixa dos veículos com *status* "em dívida ativa" que efetuaram o pagamento da taxa, conforme o Termo de Referência da Solução Tecnológica do Edital de Licitação na modalidade Concorrência Pública nº 007/2014 – PMB e realizar a respectiva mudança no sistema do *status* dos inadimplentes que efetuaram o pagamento (item 2.2.5.2 do Relatório);

3.2.1.8. Elaborar diagnóstico socioambiental do município em conjunto com o Conselho Municipal do Meio Ambiente, contemplando o impacto ambiental causado pelos visitantes durante os meses de novembro a abril, em consonância com o § 1º, inciso III, do art. 225 da Constituição Federal; art. 4º, inciso III da Lei (estadual) nº 14.675/2009; art. 165, inciso XII, da Lei Orgânica de Bombinhas e arts. 2º e 3º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013 (item 2.3.1 do Relatório);

3.2.1.9. Elaborar portaria de nomeação de Fiscal de Contrato para o contrato de prestação de serviços de limpeza, em atendimento ao art. 67 da Lei nº 8.666/1993 (item 2.4.1.1 do Relatório);

3.2.1.10. Elaborar formulário de acompanhamento dos serviços de limpeza pública, conforme as especificações e os quantitativos dos serviços previstos nos contratos, em consonância com o § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666/1993 e Pregão Presencial nº 002/2017-FMSB, Termo de Referência,

item 1.3 Memorial Descritivo (item 2.4.1.1 do Relatório);

3.2.1.11. Proceder ao licenciamento ambiental do local destinado ao transbordo dos resíduos sólidos de limpeza pública, conforme Resolução CONAMA nº 237/1997, Anexo I (item 2.4.1.1 do Relatório);

3.2.1.12. Elaborar portaria de nomeação de Fiscal de Contrato para o serviço de disponibilização de solução tecnológica de gestão administrativa da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), em atendimento ao art. 67 da Lei nº 8.666/1993 (item 2.4.1.2 do Relatório);

3.2.1.13. Elaborar registro próprio de acompanhamento dos serviços de disponibilização de solução tecnológica de gestão administrativa da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), conforme as especificações e os quantitativos previstos no contrato, de acordo com o § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666/1993 e o Edital de Licitação na modalidade Concorrência Pública nº 007/2014, item 17 (item 2.4.1.2 do Relatório);

3.2.1.14. Divulgar as informações acerca da arrecadação e aplicação dos recursos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) em diversos meios e de fácil acesso, de forma clara, objetiva e em linguagem de fácil compreensão, propiciando amplo alcance a todos os cidadãos, conforme o art. 5º, art. 6º, inciso I, art. 7º, inciso VI, e art. 8º da Lei nº 12.527/2011 (item 2.4.2 do Relatório);

3.2.1.15. Informar o correto percentual de aplicação dos recursos nos panfletos de divulgação da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), conforme a Lei nº 12.527/2011, art. 7º, inciso IV (item 2.4.2 do Relatório).

3.2.2. Recomendações à Prefeitura Municipal de Bombinhas:

3.2.2.1. Alterar as estruturas de cobrança da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) ou reformular a sua operacionalização nos acessos ao município, principal e secundário, de forma que não seja necessário que o motorista ou outro passageiro desembarque do veículo para realizar o pagamento da taxa (item 2.2.1 do Relatório);

3.2.2.2. Alterar a forma de transporte dos recursos arrecadados em dinheiro nos postos de cobrança da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) da entrada principal via Bombas e da entrada via Zimbros, principalmente quanto à embalagem dos recursos, aos veículos utilizados e às pessoas capacitadas e diferenciadas para a atividade (item 2.2.2 do Relatório);

3.2.2.3. Alterar a forma e o local de guarda dos recursos arrecadados em dinheiro que ficam no posto de cobrança da entrada de Bombinhas via Zimbros, para que seja mais seguro (item 2.2.2 do Relatório);

3.2.2.4. Guardar na Prefeitura somente os valores necessários para a manutenção dos trocos dos guichês de cobrança, instituindo procedimentos periódicos de depósito bancário dos recursos arrecadados (item 2.2.2 do Relatório);

3.2.2.5. Instituir controle dos recursos guardados no cofre da Prefeitura, contendo as informações de todos os boletins diários de fechamento dos caixas dos postos de cobrança e quantitativos de todos os depósitos e retiradas, de modo que demonstre o valor total e real constante no local diariamente (item 2.2.2 do Relatório);

3.2.2.6. Reformular os boletins diários de fechamento de caixa dos guichês de cobrança da taxa, demonstrando, de forma clara e concisa, principalmente, o valor de abertura do caixa, as entradas em dinheiro, os depósitos no cofre, as anulações, as quebras de caixa, e o saldo final do caixa (item 2.2.2 do Relatório);

3.2.2.7. Promover o protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa (CDA), por créditos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), do mesmo devedor, cujo valor atualizado seja inferior ou igual a 100 Unidades Fiscais de Referência Municipal (UFRM), conforme o inciso I do art. 2º da Lei (municipal) nº 1.337/2013 e art. 1º do Decreto (municipal) nº 2.247/2016 (item 2.2.3 do Relatório);

3.2.2.8. Proceder à inclusão do nome dos inadimplentes no sistema Serasa, por créditos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) vencidos e inscritos em Dívida Ativa, conforme art. 1º da Lei (municipal) nº 1438/2014 (item 2.2.3 do Relatório);

3.2.2.9. Instituir normatização ou política de cobrança dos inadimplentes da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), com prazos definidos para cada etapa da cobrança, atentando-se para o art. 3º da Lei (municipal) nº 1407/2014 (item 2.2.3 do Relatório);

3.2.2.10. Elaborar estudo para decidir se a Prefeitura deve assumir os serviços de cobrança da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), tanto em cartão como em dinheiro, bem como, pelo cadastro de isentos e publicidade, de modo que esses serviços sejam eficientes e, com base na conclusão, alterar o contrato atual; e definir, no próximo edital da licitação, de quem é a responsabilidade por esses serviços (item 2.2.5.3 do Relatório);

3.2.2.11. Elaborar normativa que discipline a atuação do Conselho Gestor da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), contendo, no mínimo, as atribuições, competências, composição, organização e detalhamento das reuniões como: periodicidade, quórum para abertura e quórum necessário para as suas deliberações/aprovações (item 2.3.2 do Relatório);

3.2.2.12. Elaborar planejamento anual que contemple políticas, ações e recursos necessários para a aplicação dos recursos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), em consonância com o inciso V

do art. 4º da Lei (estadual) nº 14.675/2009 - Código Estadual do Meio Ambiente Ambiente e arts. 2º e 3º da LC (municipal) nº 185/2013 (item 2.3.3 do Relatório);

3.2.2.13. Aumentar gradativamente a aplicação dos recursos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) nas questões socioambientais do município relacionadas ao seu nexo causal, em consonância com os arts. 2º e 3º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013 (item 2.3.4 do Relatório);

3.2.2.14. Normatizar o art. 7º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013, definindo de forma clara e delimitada as áreas e objetos de possível aplicação dos recursos arrecadados pela Taxa de Preservação Ambiental (TPA) e os proibitivos, observando seu nexo causal constante no art. 2º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013 (item 2.3.4 do Relatório);

3.2.2.15. Capacitar servidores para o desempenho das funções de fiscal de contrato (itens 2.4.1.1 e 2.4.1.2 do Relatório);

3.2.3 Determinação ao Conselho Gestor da Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas:

3.2.3.1. Participar da gestão de todos os recursos oriundos da Taxa de Preservação Ambiental, incluindo os serviços de operacionalização do sistema de cobrança e os serviços de limpeza pública, em atendimento ao § 4º do art. 7º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013 (item 2.3.4 do Relatório).

3.2.4 Recomendações ao Conselho Gestor da Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas:

3.2.4.1. Elaborar normativa, em conjunto com a Prefeitura Municipal de Bombinhas, que discipline a atuação do Conselho Gestor da Taxa de Preservação Ambiental, contendo, no mínimo, as atribuições, competências, composição, organização e detalhamento das reuniões como: periodicidade, quórum para abertura e quórum necessário para as suas deliberações/aprovações (item 2.3.2 do Relatório);

3.2.4.2. Elaborar planejamento anual, em conjunto com a Prefeitura Municipal de Bombinhas, que contemple políticas, ações e recursos necessários para a aplicação dos recursos da Taxa de Preservação Ambiental, em consonância com o inciso V do art. 4º da Lei (estadual) nº 14.675/2009 - Código Estadual do Meio Ambiente Ambiente e arts. 2º e 3º da LC (municipal) nº 185/2013 (item 2.3.3 do Relatório);

3.2.4.3. Aumentar gradativamente a aplicação dos recursos da Taxa de Preservação Ambiental nas questões socioambientais do município relacionadas ao seu nexo causal, em consonância com os arts. 2º e 3º da Lei Complementar (municipal) nº 185/2013 (item 2.3.4 do Relatório).

É o Relatório.

Diretoria de Atividades Especiais, em 22 de março de 2019.

ALEXANDRE THIESEN BECSI
Auditor Fiscal de Controle Externo

GLÁUCIA DA CUNHA
Auditora Fiscal de Controle Externo
Chefe de Divisão

MICHELLE FERNANDA DE CONTO EL ACHKAR
Auditora Fiscal de Controle Externo
Coordenadora de Controle

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Exmo. Sr. Relator Cleber Muniz Gavi, ouvido preliminarmente o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

MONIQUE PORTELLA
Auditora Fiscal de Controle Externo
Coordenadora de Controle

Apêndice: Modelo de Plano de Ação

Órgão:	
Decisão n.	**Processo**:

DETERMINAÇÃO	MEDIDA(S) A SEREM ADOTADA(S)	PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO	RESPONSÁVEL(IS)
(Transcrever o item da decisão)	.		
RECOMENDAÇÃO	**MEDIDA(S) A SEREM ADOTADA(S)**	**PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO**	**RESPONSÁVEL(IS)**
(Transcrever o item da decisão)			

Responsável pelo preenchimento do Plano de Ação:	
Cargo:	**Data:**
Assinatura:	

ORIENTAÇÕES:

1. Art. 6º da Resolução nº TC 79/2013 - Plano de Ação é o documento elaborado pela unidade auditada que contemple as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações, que indique os responsáveis e estabeleça os prazos para realização de cada ação.
2. A informação que deve ser colocada na coluna "medidas a serem adotadas" deve ser uma medida adotada entre a execução da auditoria e a apresentação do plano de ação que tenha cumprido a determinação ou que venha a ser adotada a partir da apresentação deste plano.
O prazo de implementação deve ser uma data final, por exemplo: até 31/03/2014.
3. Na coluna "responsável" deve ser colocado o nome, o setor, o telefone e/ou e-mail de contato.
4. A citação aos anexos deve ficar na coluna "medida a ser adotada".
5. O Plano de Ação deve ser encaminhado ao TCE preenchido, no prazo fixado na Decisão, por meio de ofício assinado pelo responsável do Órgão/Entidade.

Processo n.: @RLA 18/00144714
Assunto: Relatório de Auditoria Operacional para avaliar a operacionalização e a aplicação da Taxa de Preservação Ambiental, que abrangeu as temporadas de 2015 a 2018
Responsáveis: Luísa Callegaro Cola e Paulo Henrique Dalago Müller
Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Bombinhas
Unidade Técnica: DAE
Decisão n.: 369/2020

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 e 113 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, decide:

1. Conhecer o Relatório de Auditoria Operacional realizada na Prefeitura Municipal de Bombinhas com o objetivo de avaliar a operacionalização e a aplicação da Taxa de Preservação Ambiental, que abrangeu as temporadas de 2015 a 2018.

2. Conceder à ***Prefeitura Municipal de Bombinhas*** e ao ***Conselho Gestor da Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas*** o ***prazo de 30 (trinta) dias***, a contar da publicação desta deliberação no Diário Oficial Eletrônico do TCE – DOTC-e -, com fulcro no inciso III do art. 5º da Resolução n. TC-079/2013, para que apresentem, a este Tribunal de Contas, Planos de Ação, consoante modelo anexo ao ***Relatório DAE n. 3/2019***, contendo as medidas a serem adotadas, os prazos para a adoção das providências e os responsáveis, visando ao atendimento das seguintes determinações e recomendações:

***2.1. Determinações à Prefeitura Municipal de Bombinhas*:**

2.1.1. Aplicar a administração e a operacionalização da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) à Fundação Municipal de Amparo ao Meio Ambiente (FAMAB), estruturando-a para seu fiel cumprimento, conforme o § 3º do art. 7º da Lei Complementar (municipal) n. 185/2013 (item 2.1.1 do Relatório DAE);

2.1.2. Realizar a cobrança amigável dos inadimplentes da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), de acordo com o parágrafo único do art. 3º da Lei (municipal) n. 1407 e o § 3º do art. 170 da Lei (municipal) n. 88/1993 - Código Tributário Municipal (item 2.2.3 do Relatório DAE);

2.1.3. Proceder à inscrição dos inadimplentes da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) em dívida ativa, conforme parágrafo único do art. 3º da Lei (municipal) n. 1407 e arts. 170 e 171 da Lei (municipal) n. 88/1993 (item 2.2.3 do Relatório DAE);

2.1.4. Proceder à execução da dívida regularmente inscrita, por meio de ação de cobrança de créditos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), do mesmo devedor, cujo valor atualizado seja superior a 100 Unidades Fiscais de Referência Municipal (UFRM), conforme § 4º do art. 170 da Lei (municipal) n. 88/1993 e inciso I do art. 2º da Lei (municipal) n. 1337/2013 (item 2.2.3 do Relatório DAE);

2.1.5. Solicitar alteração do sistema de registro eletrônico para administração e operacionalização da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) contratado, e especificar, em edital de licitação futuro, a necessidade de o sistema realizar a identificação, interpretação e registro das placas dos veículos estrangeiros, além dos nacionais, para atendimento aos arts. 2º e 3º da Lei (municipal) n. 1.407/2014 (item 2.2.4 do Relatório DAE);

2.1.6. Rever o Contrato n. 40/2014 com o objetivo de disponibilidade de solução tecnológica de gestão administrativa da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) e definir no próximo edital de licitação de quem é a responsabilidade pelas atividades de cobrança da taxa, especialmente quanto ao pessoal que operacionaliza a cobrança em dinheiro, serviços de custódia e transporte dos valores arrecadados, e de operação de cartão de crédito e débito, e, caso necessário, se efetue a supressão dos valores contratados referentes às respectivas atividades, em conformidade com o que estabelece a Cláusula Quinta do Contrato n. 40/2014 e o art. 65 da Lei n. 8.666/1993 (item 2.2.5.1 do Relatório DAE);

2.1.7. Exigir da Contratada que configure o sistema de gestão administrativa da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) referente à "Dívida Ativa" para realizar automaticamente a baixa dos veículos com *status* "em dívida ativa" que efetuaram o pagamento da taxa, conforme o Termo de Referência da Solução Tecnológica do Edital de Licitação na modalidade Concorrência Pública n. 007/2014 – PMB e realizar a respectiva mudança no sistema do status dos inadimplentes que efetuaram o pagamento (item 2.2.5.2 do Relatório DAE);

2.1.8. Elaborar diagnóstico socioambiental do município em conjunto com o Conselho Municipal do Meio Ambiente, contemplando o impacto ambiental causado pelos visitantes durante os meses de novembro a abril, em consonância com o § 1º, III, do art. 225 da Constituição Federal e os arts. 4º, III da Lei (estadual) n. 14.675/2009, 165, XII, da Lei Orgânica de Bombinhas e 2º e 3º da Lei Complementar (municipal) n. 185/2013 (item 2.3.1 do Relatório DAE);

2.1.9. Elaborar portaria de nomeação de Fiscal de Contrato para o contrato de prestação de serviços de limpeza, em atendimento ao art. 67 da Lei n. 8.666/1993 (item 2.4.1.1 do Relatório DAE);

2.1.10. Elaborar formulário de acompanhamento dos serviços de limpeza pública, conforme as especificações e os quantitativos dos serviços previstos nos contratos, em consonância com o § 1º do art. 67 da Lei n. 8.666/1993 e o Pregão Presencial n. 002/2017-FMSB, Termo de Referência, item 1.3 Memorial Descritivo (item 2.4.1.1 do Relatório DAE);

2.1.11. Proceder ao licenciamento ambiental do local destinado ao transbordo dos resíduos sólidos de limpeza pública, conforme Resolução CONAMA n. 237/1997, Anexo I (item 2.4.1.1 do Relatório DAE);

2.1.12. Elaborar portaria de nomeação de Fiscal de Contrato para o serviço de disponibilização de solução tecnológica de gestão administrativa da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), em atendimento ao art. 67 da Lei n. 8.666/1993 (item 2.4.1.2 do Relatório DAE);

2.1.13. Elaborar registro próprio de acompanhamento dos serviços de disponibilização de solução tecnológica de gestão administrativa da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), conforme as especificações e os quantitativos previstos no contrato, de acordo com o § 1º do art. 67 da Lei n. 8.666/1993 e o Edital de Licitação na modalidade Concorrência Pública n. 007/2014, item 17 (item 2.4.1.2 do Relatório DAE).

***2.2. Recomendações à Prefeitura Municipal de Bombinhas*:**

2.2.1. Alterar as estruturas de cobrança da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) ou reformular a sua operacionalização nos acessos ao município, principal e secundário, de forma que não seja necessário que o motorista ou outro passageiro desembarque do veículo para realizar o pagamento da taxa (item 2.2.1 do Relatório DAE);

2.2.2. Alterar a forma de transporte dos recursos arrecadados em dinheiro nos postos de cobrança da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) da entrada principal via Bombas e da entrada via Zimbros, principalmente quanto à embalagem dos recursos, aos veículos utilizados e às pessoas capacitadas e diferenciadas para a atividade (item 2.2.2 do Relatório DAE);

2.2.3. Alterar a forma e o local de guarda dos recursos arrecadados em dinheiro que ficam no posto de cobrança da entrada de Bombinhas via Zimbros, para que seja mais seguro (item 2.2.2 do Relatório DAE);

2.2.4. Guardar na Prefeitura somente os valores necessários para a manutenção dos trocos dos guichês de cobrança, instituindo procedimentos periódicos de depósito bancário dos recursos arrecadados (item 2.2.2 do Relatório DAE);

2.2.5. Instituir controle dos recursos guardados no cofre da Prefeitura, contendo as informações de todos os boletins diários de fechamento dos caixas dos postos de cobrança e quantitativos

de todos os depósitos e retiradas, de modo que demonstre o valor total e real constante no local diariamente (item 2.2.2 do Relatório DAE);

2.2.6. Reformular os boletins diários de fechamento de caixa dos guichês de cobrança da taxa, demonstrando, de forma clara e concisa, principalmente, o valor de abertura do caixa, as entradas em dinheiro, os depósitos no cofre, as anulações, as quebras de caixa e o saldo final do caixa (item 2.2.2 do Relatório DAE);

2.2.7. Promover o protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa (CDA), por créditos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), do mesmo devedor, cujo valor atualizado seja inferior ou igual a 100 Unidades Fiscais de Referência Municipal (UFRM), conforme o inciso I do art. 2º da Lei (municipal) n. 1.337/2013 e o art. 1º do Decreto (municipal) n. 2.247/2016 (item 2.2.3 do Relatório DAE);

2.2.8. Proceder à inclusão do nome dos inadimplentes no sistema Serasa, por créditos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) vencidos e inscritos em Dívida Ativa, conforme art. 1º da Lei (municipal) n. 1438/2014 (item 2.2.3 do Relatório DAE);

2.2.9. Instituir normatização ou política de cobrança dos inadimplentes da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), com prazos definidos para cada etapa da cobrança, atentando-se para o art. 3º da Lei (municipal) n. 1407/2014 (item 2.2.3 do Relatório DAE);

2.2.10. Elaborar estudo para decidir se a Prefeitura deve assumir os serviços de cobrança da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), tanto em cartão como em dinheiro, bem como, pelo cadastro de isentos e publicidade, de modo que esses serviços sejam eficientes e, com base na conclusão, alterar o contrato atual e definir, no próximo edital da licitação, de quem é a responsabilidade por esses serviços (item 2.2.5.3 do Relatório DAE);

2.2.11. Elaborar normativa que discipline a atuação do Conselho Gestor da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), contendo, no mínimo, as atribuições, competências, composição, organização e detalhamento das reuniões como: periodicidade, quórum para abertura e quórum necessário para as suas deliberações/aprovações (item 2.3.2 do Relatório DAE);

2.2.12. Elaborar planejamento anual que contemple políticas, ações e recursos necessários para a aplicação dos recursos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), em consonância com o inciso V do art. 4º da Lei (estadual) n. 14.675/2009 - Código Estadual do Meio Ambiente Ambiente – e os arts. 2º e 3º da Lei Complementar (municipal) n. 185/2013 (item 2.3.3 do Relatório DAE);

2.2.13. Aumentar gradativamente a aplicação dos recursos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) nas questões socioambientais do município relacionadas ao seu nexo causal, em consonância com os arts. 2º e 3º da Lei Complementar (municipal) n. 185/2013 (item 2.3.4 do Relatório DAE);

2.2.14. Normatizar o art. 7º da Lei Complementar (municipal) n. 185/2013, definindo de forma clara e delimitada as áreas e objetos de possível aplicação dos recursos arrecadados pela Taxa de Preservação Ambiental (TPA) e os proibitivos, observando seu nexo causal constante no art. 2º da Lei Complementar (municipal) n. 185/2013 (item 2.3.4 do Relatório DAE);

2.2.15. Capacitar servidores para o desempenho das funções de fiscal de contrato (itens 2.4.1.1 e 2.4.1.2 do Relatório DAE);

2.2.16. Divulgar as informações acerca da arrecadação e aplicação dos recursos da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) em diversos meios e de fácil acesso, de forma clara, objetiva e em linguagem de fácil compreensão, propiciando amplo alcance a todos os cidadãos, conforme os arts. 5º, 6º, I, 7º, VI, e 8º da Lei n. 12.527/2011 (item 2.4.2 do Relatório DAE);

2.2.17. Informar o correto percentual de aplicação dos recursos nos panfletos de divulgação da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), conforme a Lei n. 12.527/2011, art. 7º, IV (item 2.4.2 do Relatório).

***2.3. Determinação ao Conselho Gestor da Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas*:**

2.3.1. Participar da gestão de todos os recursos oriundos da Taxa de Preservação Ambiental, incluindo os serviços de operacionalização do sistema de cobrança e os serviços de limpeza pública, em atendimento ao § 4º do art. 7º da Lei Complementar (municipal) n. 185/2013 (item 2.3.4 do Relatório).

***2.4. Recomendações ao Conselho Gestor da Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas*:**

2.4.1. Elaborar normativa, em conjunto com a Prefeitura Municipal de Bombinhas, que discipline a atuação do Conselho Gestor da Taxa de Preservação Ambiental, contendo, no mínimo, as atribuições, competências, composição, organização e detalhamento das reuniões como: periodicidade, quórum para abertura e quórum necessário para as suas deliberações/aprovações (item 2.3.2 do Relatório DAE);

2.4.2. Elaborar planejamento anual, em conjunto com a Prefeitura Municipal de Bombinhas, que contemple políticas, ações e recursos necessários para a aplicação dos recursos da Taxa de Preservação Ambiental, em consonância com o inciso V do art. 4º da Lei (estadual) n. 14.675/2009 - Código Estadual do Meio Ambiente Ambiente – e os arts. 2º e 3º da Lei Complementar (municipal) n. 185/2013 (item 2.3.3 do Relatório DAE);

2.4.3. Aumentar gradativamente a aplicação dos recursos da Taxa de Preservação Ambiental nas questões socioambientais do município relacionadas ao seu nexo causal, em consonância com os arts. 2º e 3º da Lei Complementar (municipal) n. 185/2013 (item 2.3.4 do Relatório).

3. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do ***Relatório DAE n. 3/2019***, à Prefeitura Municipal de Bombinhas e ao Conselho Gestor da Taxa de Preservação Ambiental daquele Município.

Ata n.: 9/2020
Data da sessão n.: 20/05/2020 - Ordinária - Virtual
Especificação do quórum: Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, Herneus De Nadal, Wilson Rogério Wan-Dall, Luiz Roberto Herbst, Cesar Filomeno Fontes, Luiz Eduardo Cherem e José Nei Alberton Ascari
Representante do Ministério Público de Contas/SC: Cibelly Farias
Conselheiros-Substitutos presentes: Gerson dos Santos Sicca, Cleber Muniz Gavi e Sabrina Nunes Iocken

ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JÚNIOR
Presidente

CLEBER MUNIZ GAVI
Relator

Fui presente: CIBELLY FARIAS
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas/SC