



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO
PREFEITURA MUNICIPAL

Processo : TC 6874/989/16-1
Entidade : PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ
Assunto : Contas Anuais
Exercício : 2017
comadjacarei@gmail.com
Responsável : Sr. Izaias José de Santana
CPF nº : 081.117.678-97
Período : 01/01/2017 a 31/12/2017
Relator : Conselheiro Dr. Antonio Roque Citadini
Instrução : UR-7 / DSF-II

Senhora Chefe Técnica da Fiscalização,

Trata-se das contas apresentadas em face do artigo 2º, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993.

Em atendimento ao TC-A-30973/026/00, registramos a notificação do Sr. Izaias José de Santana, responsável pelas contas em exame. Arquivo Doc. 1-Ofício de Notificação.

Consignamos os dados e índices considerados relevantes para um diagnóstico inicial do município:

DESCRÇÃO	FONTE/DATA	DADO
POPULAÇÃO	IEG-M/2017	223.207 habitantes
ARRECADAÇÃO MUNICIPAL	IEG-M/2017	R\$ 848.997.487,15

Informamos que o município possui a seguinte série histórica de classificação no Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEG-M:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



EXERCÍCIOS	2015	2016	2017
IEG-M	B	B	C+
i-Planejamento	C	C	C
i-Fiscal	B	B+	B
i-Educ	B+	B+	B
i-Saúde	B+	B+	B
i-Amb	C+	B+	B
i-Cidade	A	A	C
i-Gov-TI	B+	B+	C+

Índices de 2017 após verificação e validação da Fiscalização.

Destacamos que os trabalhos em torno da validação cobriram 100% do questionário direcionado ao Poder Executivo Municipal.

A Prefeitura analisada obteve, nos 03 (três) últimos exercícios apreciados, os seguintes **PARECERES** na apreciação de suas contas:

Exercícios	Processos	Pareceres
2016	4396/989/16	Em trâmite
2015	2546/026/15	Favorável com recomendações
2014	454/026/14	Desfavorável
2013	1981/026/13	Desfavorável

A partir de tais premissas, a Fiscalização planejou a execução de seus trabalhos, agregando a análise das seguintes fontes documentais:

1. Indicadores finalísticos componentes do IEG-M – Índice de Efetividade da Gestão Municipal;
2. Ações fiscalizatórias desenvolvidas através da seletividade (contratos e repasses) e da fiscalização ordenada;
3. Prestações de contas mensais do exercício em exame, encaminhadas pelo Chefe do Poder Executivo;
4. Resultado do acompanhamento simultâneo do Sistema AUDESP, bem como acesso aos dados, informações e análises disponíveis no referido ambiente;
5. Leitura analítica dos três últimos relatórios de fiscalização e respectivas decisões desta Corte, sobretudo no tocante a assuntos relevantes nas ressalvas, advertências e recomendações;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



6. Análise das informações disponíveis nos demais sistemas do e. Tribunal de Contas do Estado.

Os resultados das fiscalizações *in loco* apresentam-se nos Relatórios quadrimestrais e no presente (fechamento do exercício), antecedidos pelo citado planejamento que indicaram a necessária extensão dos exames.

Destaque-se que os Relatórios quadrimestrais estão juntados nos eventos nº. 19 e 43 destes autos. Estes foram submetidos ao Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, sendo dada ciência ao Senhor Prefeito Municipal, responsável pelas contas em exame, para conhecimento dos apontamentos, sem a necessidade de apresentação de justificativas. Tal procedimento visou contribuir para a tomada de providências dentro do próprio exercício, possibilitando a correção de eventuais falhas, resultando numa melhoria das contas apresentadas.

PERSPECTIVA A: PLANEJAMENTO

A.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

A.1.1. CONTROLE INTERNO

Documentos nº 12 e 13 anexados no evento 19 deste processo.

A Diretoria de Governança e Transparência- DGT foi criada pela Lei nº 6.105, de 24/02/17 (fls. 18/20 do Doc. 13), estando subordinada à Secretaria de Governo, e o Sistema de Controle Interno foi estabelecido e regulamentado pelo Decreto nº 80, de 16/03/17 (fls. 04/05 do Doc. 13), que estabeleceu como agentes:

I. O órgão central - Diretoria de Governança e Transparência - DGT, composta por:

Ovidoria Geral
Controladoria Geral
Corregedoria Geral

II. Os órgãos setoriais:

Controladoria de Orçamento e Finanças
Corregedoria da Guarda Civil

De acordo com os artigos 7º e 8º do mencionado Decreto, a DGT deve promover intercâmbio contínuo, com outros órgãos do setor público e instituições privadas, de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



informações estratégicas para a prevenção e o combate à corrupção, obter conhecimento necessário a suas atividades e efetuar a prospecção de tecnologias voltadas à integração e análise de dados, com vistas à produção de informação estratégica. No que tange aos procedimentos de auditoria, são instaurados mediante Ordem de Serviço, de forma sistemática ou assistemática, de ofício ou mediante solicitação de dirigentes.

Durante a fiscalização in loco, constatamos que o art. 4º c/c com o Anexo da Lei nº 6.105/17 criou cargos em comissão para o órgão central do SCI, conforme quadro a seguir.

CARGOS EM COMISSÃO - SISTEMA DE CONTROLE INTERNO - LEI 6.105/17				
Cargos em Comissão Criados	Referência	Vencimento R\$	Pré-requisito	Servidores que ocupam os cargos
Diretor de Governança e Transparência	CCII	5.694,78	Ensino Superior Completo	Comissionado Externo
Assessor Técnico	CCII	5.694,78	Ensino Superior Completo	2 Comissionados Externos
Assessor Comunitário	CCIII	3.722,07	Ensino Médio Completo	Comissionado Externo
Ouvidor Geral	CCIII	3.722,07	Servidor Efetivo com Ensino Superior Completo	Servidor Efetivo
Controlador Geral	CCIII	3.722,07	Servidor Efetivo com Ensino Superior Completo	Servidor Efetivo
Corregedor Geral	CCII	5.694,78	Servidor Efetivo com Ensino Superior Completo	Servidor Efetivo

Primeiramente, os mencionados cargos são predominantemente técnicos e não apresentam as características exigidas pelo art. 37, V, da Constituição Federal, além de o cargo de Assessor Técnico exigir apenas nível médio, em desconformidade com o Comunicado SDG nº 32/15, consoante será tratado no item B.5, "p" deste relatório.

Em segundo lugar, não encontramos pareceres do órgão central do SCI nos documentos analisados, sendo a inspeção de muitos deles (tais quais prestações de contas de adiantamentos e solicitação de diárias) realizada pelo controlador de orçamento e finanças, integrante do órgão setorial.

Em terceiro lugar, consignamos que as atribuições dos cargos, dispostas nos artigos 20, 21, 25 a 28 da mencionada lei, são genéricas, ao contrário do Comunicado SDG nº 32/15 e do entendimento desta Corte, de acordo com o qual é necessária a normatização protocolar das atribuições, competências, rotinas, procedimentos, prazos e responsabilidades (TC-2731/026/12).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Durante a fiscalização *in loco*, constatamos que o desenvolvimento de atividades rotineiras de controle interno pelos servidores não estão na justa forma das ações descritas no art. 74 da Constituição Federal, no art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 49 das Instruções nº 02/16 e no Comunicado SDG nº 35/15.

Pela nomenclatura dos relatórios produzidos pelo corpo técnico e pelas disposições dos artigos 8º, 23 e 30 do Decreto nº 80/17 e Manual de Governança - Doc. 13 do evento 19), os trabalhos são iniciados a partir de Ordens de Serviço (OS), ou seja, as atividades da DGT e de seus órgãos (ouvidoria, controladoria e corregedoria) apenas são desenvolvidas quando provocadas.

Dessa forma, foram realizadas inspeções sobre os seguintes assuntos durante 2017¹:

- OS-001-2017-Pró-Lar (Pró-Lar/Nota Técnica/Nota Complementar)
- OS-002-2017-PABX-1
- Relatório Preliminar - OS 004 2017 - TURI 2
- Relatório OS-005-2017- Instalação de Catracas
- Relatório de Controle Interno - OS 006-2017 - Horas extras
- Relatório Preliminar - OS 007 2017 - Merenda - versão 26.04.2018
- Relatório Preliminar - OS 008 2017 TURI 1
- OS-009-2017- Habilitação Licitação para Catracas
- RELATÓRIO INICIAL DA OS Nº 012-2017
- Relatório Preliminar - OS 013-2017 - Apuração - Mercado Municipal - FINAL

De notar que muitas dessas inspeções não tiveram seu escopo finalizado, como indicam seus documentos. E várias delas (OS 001, 004, 005, 007, 008, 009, 012 e 013) tiveram como foco exercícios anteriores ao fiscalizado, embora algumas

¹ Arquivos do evento 62:

A.1.1-OS-001-2017-Pró-Lar

A.1.1-OS-001-2017-Nota-Técnica

A.1.1-OS-001-2017-Nota Complementar

A.1.1-OS-002-2017-PABX-1

A.1.1-Relatório preliminar - OS 004 2017 - TURI 2

A.1.1-OS-005-2017- Instalação de Catracas

A.1.1-Relatório de Controle Interno - OS 006-2017 - Horas extras

A.1.1-Relatório Preliminar - OS 007 2017 - Merenda - versão 26.04.2018

A.1.1-Relatório preliminar - OS 008 2017 TURI 1

A.1.1-OS-009-2017- Habilitação Licitação para Catracas

A.1.1-Relatório OS-005-2017- Instalação de Catracas

A.1.1-RELATÓRIO INICIAL DA OS Nº 012-2017

A.1.1-Relatório Preliminar - OS 013-2017 - Apuração - Mercado Municipal - FINAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



se referissem a obras paralisadas. **Apenas as OS 002 e 006 são atinentes a compras e pagamentos realizados em 2017.**

Em nenhum deles identificamos documento emitido pelo Prefeito, dirigente máximo do Poder Executivo, determinando providências sobre as constatações do órgão.

Exceto pelos relatórios ligados às OS-001, 005 e 012, os demais só chegaram ao conhecimento desta fiscalização após o encerramento da inspeção in loco, ocorrida de 16/04/2018 a 26/04/2018², mesmo que formalmente requisitados³. Até então, o que se sabia sobre os trabalhos realizados pelo SCI se resumia a mera listagem a nós dirigida em 20/04/2018 via e-mail, o que prejudicou sobremaneira a análise adstrita ao Tribunal de Contas.

Apesar da produção informada, tem esta Corte defendido os conteúdos mínimos dos relatórios de controle interno das Prefeituras Municipais, os quais não constam dos relatórios do SCI, a saber:

- I. Breve comentário sobre os alertas do período, feitos pelo sistema Audesp;
- II. Resultado de auditoria interna em setores considerados vulneráveis, tendo por base, inclusive, os mais relevantes apontamentos dos últimos votos desta Casa de Contas;
- III. Obras com execução abaixo do previsto no cronograma físico-financeiro;
- IV. Resumo sintético das obras eventualmente paralisadas;
- V. Desempenho municipal em consagrados indicadores que avaliam a qualidade do gasto municipal (ex.: IDEB, IDSUS, IPRS, IEGLM);
- VI. Diferença entre a receita arrecadada e a despesa liquidada e, na projeção de déficit orçamentário, propostas corretivas (por exemplo, limitação de determinada despesa, protesto em cartório da dívida, entre outros);
- VII. Evolução da dívida líquida de curto prazo, com destaque para os Restos a Pagar sem cobertura Monetária;
- VIII. Valor, nominal e percentual, de alteração nas dotações iniciais do orçamento, quer mediante créditos adicionais ou por transposições, remanejamentos e transferências;
- IX. Síntese das receitas e despesas do regime próprio de previdência (RPPS), com propostas corretivas em caso de expectativa de déficit financeiro (do próprio exercício) e déficit atuarial (de longo prazo);

² Arquivos:

A.1-SCI-email de 26-04-2018 às 9hs50m;
A.1-SCI-email de 26-04-2018 às 17hs16m;
A.1-SCI-email de 27-04-2018 às 17hs

³ Arquivo: 1-Requisição PM Jacareí - FECHAMENTO 2017



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



- X. Valor recolhido ao INSS, FGTS e PASEP, quer da atual competência ou de parcelamento de dívidas, com propostas corretivas no caso de inadimplência;
- XI. Taxa da despesa de pessoal do último quadrimestre e, na superação do limite prudencial, propostas de contenção como o corte temporário de horas extras, de funções comissionadas, entre outras medidas;
- XII. Percentual de aplicação na **Educação**, Fundeb, remuneração do magistério e Saúde com propostas corretivas ante a projeção de despesa insuficiente até o final do exercício;
- XIII. Percentual dos repasses à Câmara Municipal relativamente à receita tributária do ano anterior, com proposta de contingenciamento na hipótese de uma projetada ultrapassagem no limite constitucional;
- XIV. Valor pago a título de precatórios judiciais, com propostas corretivas na projeção de não cumprimento do art. 100 da Constituição (regime normal) ou do art. 101 do ADCT (regime especial da Emenda 94, de 2016);
- XV. Valor do repasse a instituições do terceiro setor, resumidas, se for o caso, as falhas observadas nas visitas técnicas *in loco*;
- XVI. Eventual notícia de inversão da ordem cronológica de pagamentos;
- XVII. Número de adiantamentos analisados, noticiando valores devolvidos por ação do controle interno;
- XVIII. Taxa de investimentos (investimentos mais inversões financeiras);
- XIX. Evolução do saldo da dívida ativa, com propostas corretivas na hipótese de recebimento inferior à média paulista, de 7% do saldo anterior (como exemplo, protesto judicial, negociação direta com os devedores e programas de refinanciamento);
- XX. Evolução da Dívida Consolidada.

No que tange ao relatório (OS 001), no qual foram constatadas irregularidades no âmbito da Fundação Pró-Lar (cujas possíveis falhas estão analisadas no TC-969/989/16, que trata das contas deste órgão), observamos que há constatações que, a nosso ver, deveriam ser investigadas com maior rigor pelos integrantes do SCI antes de serem levadas à público para que sejam precisas e livres de incertezas, a fim de restar resguardado o direito do contraditório e da ampla defesa dos envolvidos, conforme art. 5º, LV, da Constituição Federal, bem como mantida a credibilidade do Controle Interno. Mais ainda em razão de o documento elaborado referir-se a atos da gestão anterior e de grande parte dos integrantes do SCI ocuparem cargos de livre nomeação e exoneração.

Isso porque, em nosso entendimento, não é possível haver independência nas atividades de controle se seus



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



integrantes não forem providos de autonomia, concedida apenas através de concurso público específico para a função.

Ademais, o SCI não vem sendo efetivo no que tange à prevenção de falhas e desvios, dados os inúmeros desacertos apontados neste relatório que poderiam ter sido evitados se o setor desempenhasse suas funções adequadamente.

Não foram cumpridas, dessa forma, as atribuições e determinações constantes da Lei Municipal nº 6.105/17, dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, dos artigos 39, parágrafo único, e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, do art. 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte, dos artigos 49 a 51 das Instruções Consolidadas nº 02/2016 e dos itens 2 e 3 da NBCT 16.8.

A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO – Índice C

Antes de destacarmos os achados referentes a essa matéria, destacamos as constatações feitas por essa dimensão do índice quanto ao planejamento das políticas públicas de Jacareí.

INDICADOR TEMÁTICO	2015	2016	2017
I-PLANEJAMENTO:	C↓	C↑	C↓

- ❖ A LDO não prevê critérios para limitação de empenho e movimentação financeira, já que o §1º do art. 17 concede aos Chefes do Executivo e do Legislativo a liberalidade para adoção de meios que produzam o menor impacto possível nas ações de caráter social, particularmente **educação**, saúde e assistência social, desatendendo o art. 4º, I, b, da LRF.
- ❖ Na lei orçamentária, há previsão para abertura de créditos adicionais por decreto. Destacamos que, no que condiz aos **créditos suplementares**, a LOA autorizou que suas alterações alcançassem **até 20% da despesa fixada**. Mas apesar de a indicação dos recursos, em tese, acompanhar a regra do art. 43, §1º, da Lei nº 4.320/64, a mesma lei promoveu diversas exceções ao cômputo do percentual que, ao final, abriram brecha para que as modificações superassem a margem estipulada. Conforme estabelecido no parágrafo único do art. 6º da Lei nº 6.092/2016, os créditos suplementares não seriam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



considerados naquele cálculo quando destinados a suprir insuficiência nas dotações de:

1. pessoal e encargos;
2. juros, amortização e demais encargos da dívida pública consolidada do município;
3. contribuição ao PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público;
4. precatórios judiciais;
5. despesas vinculadas a convênios firmados com a União e Estado;
6. repasses automáticos efetuados pelos Governos Federal e Estadual para as áreas de Saúde, Educação, Assistência Social e programas de infraestrutura de transportes;
7. despesas vinculadas ao FUNDEB e Salário Educação;
8. despesas vinculadas a Operações de Crédito.
9. despesas resultantes da desvinculação de receitas de que trata o desmembramento do Art. 76 da ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias vigente.

- ❖ Para a elaboração do diagnóstico municipal não é levado em conta nenhum plano do governo federal ou estadual.
- ❖ Houve audiências públicas para a discussão do orçamento do ano seguinte (2018) através de 26 reuniões feitas pelo *PLANEJA JACAREÍ*, ocorridas de 04/04 a 13/05/17. No entanto, como se poder ver pelas datas, essas consultas não servirem para incrementar o projeto da LDO, cujo prazo de envio ao Legislativo expirou em 30/04.
- ❖ Os setores da Prefeitura não têm conhecimento prévio da previsão de receita cabível para elaborarem suas dotações.
- ❖ O sistema informatizado não é descentralizado, a ponto de possibilitar que os setores o alimentem e a unidade central de planejamento consolide as informações.
- ❖ Não há acompanhamento da execução do planejamento, indo de encontro à meta 16.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. De acordo com a Administração, a “supervisão” foi feita em reuniões não documentadas pela Diretoria de Finanças.
- ❖ O confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados a partir de dados da LOA, demonstram que menos de 60% das metas possuem compatibilidade entre o resultado físico e os recursos utilizados. Esse descompasso é bastante evidente no transcorrer desta instrução, principalmente nos tópicos relacionados a alterações orçamentárias (a seguir) e despesas anuladas durante o exercício (B.3.3). Com base nas determinações do artigo 59, §1º, inciso V, da LRF, a Administração Municipal foi alertada por 6 vezes acerca da situação.
- ❖ As peças que compõem o planejamento não são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



- governamentais previstos X realizados.
- ❖ A taxa de investimento do município, considerando apenas as despesas inscritas no **grupo 44**, foi de **3,19%** do total de despesas executadas no ano (R\$ 662.112.021,43). Segundo dados isolados coletados junto ao Sistema AUDESP, as verbas foram distribuídas na seguinte conformidade:

	Valor Empenhado	Valor do Reforço	Valor da Anulação	Valor do Empenho Líquido	Percentual*
Despesas Totais	28.159.195,25	2.254.504,17	9.296.746,85	21.116.952,57	3,19%
02-Judiciária	12.875,00	-	-	12.875,00	0,00%
04-Administração	1.478.786,69	2.561,75	1.027.564,20	453.784,24	0,07%
05-Defesa Nacional	1.415,00	-	-	1.415,00	0,00%
06-Segurança Pública	8.499,60	-	1.407,60	7.092,00	0,00%
08-Assistência Social	457.373,83	130.609,70	123.320,88	464.662,65	0,07%
10-Saúde	1.458.225,53	3.589,44	42.860,23	1.418.954,74	0,21%
11-Trabalho	106.086,00	-	-	106.086,00	0,02%
12-Educação	13.986.199,58	1.575.176,34	6.790.652,74	8.770.723,18	1,32%
14-Direitos da Cidadania	16.223,80	-	95,84	16.127,96	0,00%
15-Urbanismo	7.182.477,71	434.882,64	1.310.845,36	6.306.514,99	0,95%
17-Saneamento	2.940.119,45	56.441,25	-	2.996.560,70	0,45%
18-Gestão Ambiental	211.468,48	-	-	211.468,48	0,03%
23 - Comércio e Serviços	1.720,00	-	-	1.720,00	0,00%
27 - Desporto e Lazer	297.724,58	51.243,05	-	348.967,63	0,05%

*Percentual (valor do empenho líquido sobre despesas totais de R\$ 662.112.021,43)

Observando os percentuais, concluímos que essas aplicações concentraram-se basicamente em **Educação**, Urbanismo, Saúde e Saneamento.

Se compararmos esses números ao conjunto de apurações feitas pelo IEGM e pelas fiscalizações de 2017, inclusive ordenadas, veremos que a ausência de investimentos tem afetado sobremaneira o desenvolvimento do município, já que os diversos problemas de ordem estrutural estampados neste relatório são encontrados basicamente naqueles setores.

Se por um lado há demandas reprimidas, como a falta de vagas em creches públicas, necessidade de reparos em escolas e unidades de saúde, hospital deficitário, ruas sem sinalização e sem provimento de acessibilidade, etc., de outro, vemos recursos empregados sem qualquer indicativo de adequado planejamento, como é o caso das sucessivas devoluções de duodécimos pela Câmara (B.1.7), o reiterado estorno de empenhos sem motivação aceitável (B.3.3), atrasos na construção de creche (C.3) e compra de catracas sem indicação da real necessidade pública (C.2).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Em tudo, os desajustes demonstram que a Prefeitura não tem, de fato, realizado o bom planejamento de suas políticas públicas, relegando as peças orçamentárias a mero procedimento para que se atendam aos mandamentos constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

a) Alteração orçamentária em discordância com o ordenamento jurídico

Com base no relatório da origem⁴, pudemos constatar que no ano de 2017 foram abertos créditos adicionais da ordem de R\$ 159.348.556,47, sendo destes R\$ 155.038.082,00 de suplementares e R\$ 4.310.474,47 de especiais. A abertura deles teve como fonte de recursos a anulação de dotações e corresponderam a **22,23%** da despesa inicial fixada na Lei Orçamentária Anual - LOA, de R\$ 716.889.000,00 (Docs. 4 e 5 do evento 19).

Destacamos que logo no 1º quadrimestre haviam sido abertos créditos de R\$ 34.350.070,00 que já representavam 4,8% da fixação na LOA, mas apesar de alertada pela fiscalização do período, o Executivo não promoveu as correções necessárias até o efetivo encerramento do exercício. Pelo contrário, o resultado final demonstra extração do art. 6º da LOA, em parte motivada pelas exceções ao cômputo da margem para alteração de créditos suplementares, como já descrito.

Analisamos, por amostragem, tais alterações orçamentárias, todas realizadas através de decretos do Executivo com fundamento na Lei nº 6.092/2016, e constatamos que não foram classificadas corretamente pela Prefeitura, visto que algumas delas consistem, tipicamente, em remanejamento e transferência de recursos.

Importante destacar que tais institutos, prescritos pelo inciso VI do artigo 167 da Constituição Federal (e não pela Lei nº 4.320/64), não se servem a propiciar a movimentação dentro de uma mesma ação, atividade, projeto ou operação especial (típico dos créditos suplementares com permuta entre os elementos de despesa), mas sim para movimentar recursos entre categorias econômicas (transferência) e unidades orçamentárias (remanejamento),

⁴ Arquivos deste evento:

A.2a-ROL ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS – 2017

A.2a-ROL ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS 2017 FUNÇÃO PROGRAMA E UO

A.2a-DEMONSTRATIVO DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS 2017

A.2a-DEMONSTRATIVO DA MOVIMENTAÇÃO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS 2017



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



sendo utilizados quando o governo busca alterar seu curso operacional, repriorizar suas ações ou modificar suas intenções finalísticas.

Nessas condições, demandam lei específica, não podendo ser matéria tratada no âmbito do instrumento legal orçamentário, pois a lei orçamentária não pode autorizar margem percentual para transposição, remanejamento ou transferência, em ofensa ao princípio da exclusividade (art. 165, §8º, da Carta Maior), visto que o parlamentar não pode estar à margem da troca de propósitos governamentais.

É possível que a lei específica aqui tratada seja a Lei de Diretrizes Orçamentárias, mas não encontramos nela (Doc. 6 do evento 19) dispositivos que tratem de transposições, remanejamentos e transferências.

Transcrevemos nas tabelas abaixo, a título exemplificativo, alterações orçamentárias que deveriam ter sido realizadas consoante art. 167, VI, da Constituição Federal.

➤ Transferência

DECRETO N° 177, DE 26/05/17					
UNIDADE EXECUTORA (UE)	PROGRAMA	AÇÃO	CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA	AUMENTO NA DOTAÇÃO	CANCELAMENTO DE DOTAÇÃO
20401	0003	2191	3.3.90.92.00	100.000,00	
20401	0003	2191	4.4.90.51.00	-	100.000,00

➤ Remanejamento

DECRETO N° 177, DE 26/05/17					
UNIDADE EXECUTORA (UE)	PROGRAMA	AÇÃO	CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA	AUMENTO NA DOTAÇÃO	CANCELAMENTO DE DOTAÇÃO
20902	0005	2058	4.4.90.51.00	-	64.000,00
20901	0005	2049	3.3.90.93.00	64.000,00	-

Observa-se, apenas considerando as tabelas acima, que houve transferência de R\$100.000,00 (alterando-se a categoria econômica de despesas correntes para de capital no mesmo programa e UE) e remanejamento de R\$64.000,00 (modificando a UE de 20902 para 20901).

Apesar disso, a Prefeitura classificou as alterações como crédito adicional suplementar, com abertura inadequada por meio de Decreto do Executivo, negligenciando o ordenamento vigente e demonstrando claramente a fragilidade de seu planejamento. Fatos que atrelados às elevadas modificações, resultaram ainda em ofensa aos pressupostos da responsabilidade na gestão fiscal, dispostos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



b) Falhas nas previsões para atenção prioritária à criança e ao adolescente

Conforme já mencionado nos relatórios quadrimestrais, há divergências entre o planejado inicialmente nas LDO e na LOA no que tange à Subfunção 243 e ao Programa 0005.

A execução orçamentária se deu conforme quadro a seguir, que apresenta dados extraídos da lei orçamentária e do Sistema AUDESP.

SUBFUNÇÃO DE GOVERNO- 243 - ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE				
PROGRAMA 0005 - SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA DESCENTRALIZADOS	Dotação Inicial - LOA	Dotação Atualizada - LOA	Execução Orçamentária - Liquidado	% de Execução em relação à dotação atualizada
Ação				
1040 - Construção e modernização dos serviços de proteção social especial – PSE	389.000,00	404.510,00	206.862,73	51,14%
2050 - Serviço de atenção a juventude	158.000,00	193.300,00	62.426,09	32,29%
2053 - Manutenção do Conselho Tutelar	100.000,00	128.586,00	108.848,83	84,65%
2054 - Co financiamento municipal - psb – adolesc.	410.000,00	319.179,00	253.267,37	79,35%
2055 - Manutenção do FMDCA	604.000,00	604.000,00	5.590,00	0,93%
2056 - Co financiamento federal – psb-bpc na escola	5.000,00	6.000,00	0,00	0,00%
2070 - Folha de pagamento do Conselho Tutelar	287.000,00	289.100,00	258.908,95	89,56%
2075 - Serviços de abrigos de crianças e adolesc. PSE	300.000,00	267.400,00	146.888,96	54,93%
2077 - Co financiamento municipal PSE - abrigo da criança e do adolescente	800.000,00	1.102.166,00	1.100.752,00	99,87%
2081 - Serviços do CREAS – PSE	197.000,00	216.408,00	119.887,25	55,40%
2151 - Folha de pagamento da assistência à criança e ao adolescente	1.773.000,00	1.673.000,00	1.601.138,04	95,70%
TOTAL	5.023.000,00	5.203.649,00	3.864.570,22	74,27%

Da dotação atualizada específica para tal fim (R\$5.203.649,00), constatamos que foram liquidados 74,27% (R\$3.864.570,22) no ano. Todavia, notamos que 48,13% deste montante (R\$1.860.046,99) correspondem a despesas de pessoal, restando, assim, pequeno valor para eventuais e necessários investimentos na área.

Em aplicações como as destinadas ao FMDCA, a maioria do empenhamento inicial foi anulado, restando, ao final, a aplicação de R\$ 5.590,00, o que representou somente 0,93% da dotação atualizada.

Diante disso, restou evidente que a Prefeitura não conseguiu cumprir o planejado para fins de atenção prioritária à criança e ao adolescente, descumprindo a orientações do artigo 227 da CF e do artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Nacional nº 8.069/90).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Além do mais, as incorreções aqui apontadas constituem, a nosso ver, ausência de fidedignidade dos dados encaminhados ao Sistema Audesp, e mais uma vez, ofensa à Lei Complementar nº 101/2000 (art. 1º, §1º) e ao princípio da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64).

PERSPECTIVA B: GESTÃO FISCAL

B.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Face ao contido no art. 1º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, no qual estabelece os pressupostos da responsabilidade da gestão fiscal, passamos a expor o que segue.

B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	753.100.000,00	716.960.182,56	-4,80%	108,94%
Receitas de Capital	92.565.000,00	7.300.393,52	-92,11%	1,11%
Receitas Intraorçamentárias				
Deduções da Receita	(68.371.000,00)	(66.156.193,97)	-3,24%	-10,05%
Subtotal das Receitas	777.294.000,00	658.104.382,11		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	777.294.000,00	658.104.382,11		100,00%
Déficit de arrecadação		119.189.617,89	-15,33%	18,11%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	571.135.269,00	542.860.712,85	-4,95%	82,42%
Despesas de Capital	99.451.686,00	45.282.832,52	-54,47%	6,88%
Reserva de Contingência				
Despesas Intraorçamentárias	45.302.045,00	43.755.369,04	-3,41%	6,64%
Repasses de duodécimos à CM	24.300.000,00	24.300.000,00	0,00%	3,69%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta	9.206.328,00	5.913.107,02	-35,77%	0,90%
Dedução: devolução de duodécimos		(3.466.619,89)		
Subtotal das Despesas	749.395.328,00	658.645.401,54		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	749.395.328,00	658.645.401,54		100,00%
Economia Orçamentária		90.749.926,46	-12,11%	13,78%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(541.019,43)		0,08%

Nos termos do artigo 59, §1º, I, da Lei Complementar nº 101/2000, foi o Município alertado tempestivamente, por 3 vezes, sobre descompasso entre Receitas e Despesas e, nem assim, conteve o gasto não obrigatório e adiável.

O déficit da execução orçamentária aumentou o déficit financeiro do ano anterior, conforme detalhado no item seguinte, e provém da superestimativa de receita, visto que a previsão superou em **15,33%** a efetiva arrecadação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Esse desvio, em parte é influenciado pela queda na realização das receitas de capital. Embora a previsão inicial indicasse uma arrecadação de R\$ 92.565.000,00, os efetivos ingressos se limitaram ao montante de R\$ 7.300.393,52, ocasionando um déficit de 92,11% nos recolhimentos, motivado, sobretudo, pela ausência de repasses dos governos Federais e Estaduais referentes a convênios firmados, conforme observamos no Balancete de Receita (rubricas 2.4.2 e 2.4.7 do Arquivo: 1.1-Balancete da origem DEZEMBRO 2017) enviado pela origem:

6º - Bimestre de 2017

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	ORÇADO			ARRECADAÇÃO	
	Previsto	Alterações	Atualizado	No período	Acumulado
Transferências Intergovernamentais	35.000,00		35.000,00	218.926,81	463.358,50
Transferências da União	35.000,00		35.000,00		
Transferências a consórcios públicos	35.000,00		35.000,00		
Transferências de Convênios	83.016.000,00		83.016.000,00	1.308.625,00	6.382.511,91
Transferências de Convênios da União e de suas Entidades	78.501.000,00		78.501.000,00	914.191,75	4.014.140,41

Todavia, a inscrição no orçamento de receitas de capital em valores superiores à efetiva arrecadação não é novidade nos orçamentos da Prefeitura. Em 2015 a previsão fora de R\$ 181.568.000,00, mas se arrecadou apenas R\$ 30.776.504,18 (-83,05%), Em 2016, inscreveram-se R\$ 110.170.000,00, mas os recolhimentos só alcançaram R\$ 24.948.581,94 (-77,35%).

Em todos os casos, a alegação é a mesma: descumprimento das transferências por parte das demais esferas de governo, o que não mais nos parece aceitável, já que, mesmo submetida a repasses inferiores, a Prefeitura não demonstra disposição em revisar tais acordos ou ao menos ajustar, no seu orçamento, a tendência negativa das sobreditas receitas.

Dante desse cenário, os investimentos realizados corresponderam a **2,81%** da Receita Corrente Líquida (R\$ 750.594.585,34) e **3,19%** do total de despesas executadas no ano (R\$ 662.112.021,43), considerando aquelas lançadas à conta do grupo 44.

Constatamos a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 159.348.556,47, o que corresponde a **22,23%** da Despesa Fixada (inicial).

Pelo exposto, reforçamos o entendimento de que houve insuficiente planejamento orçamentário, afrontando o princípio de responsabilidade fiscal, previsto no artigo 1º, § 1º, da LRF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Nos três últimos exercícios, o resultado da execução orçamentária e o investimento apresentaram os seguintes percentuais:

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2016	Déficit de	0,43%	3,05%
2015	Déficit de	12,03%	9,81%
2014	Déficit de	4,62%	8,88%

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	(14.393.790,29)	(36.700.520,73)	60,78%
Econômico	(106.482.727,37)	95.217.254,82	211,83%
Patrimonial	204.247.398,68	310.915.865,34	34,31%

O resultado da execução orçamentária assim influenciou o resultado financeiro:

Resultado financeiro do exercício anterior	2016	(36.700.520,73)
Ajustes por Variações Ativas <i>(exercício em exame)</i>	2017 (*)	22.847.749,87
Ajustes por Variações Passivas <i>(exercício em exame)</i>	2017 (*)	
Resultado Financeiro Retificado do exercício de	2016	(13.852.770,86)
Resultado Orçamentário do exercício de	2017	(541.019,43)
Resultado Financeiro do exercício de	2017	(14.393.790,29)

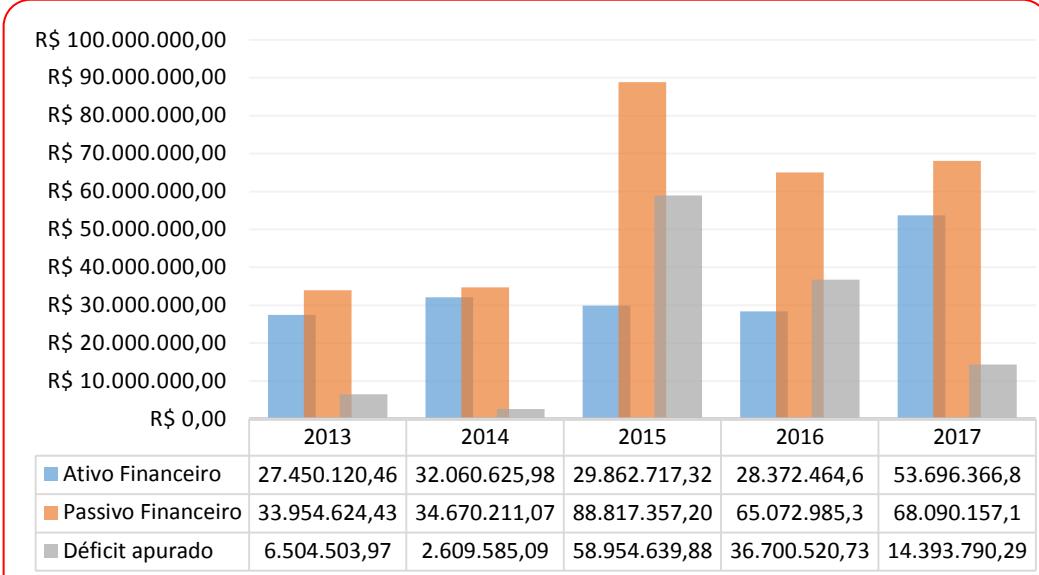
() - Que causam interferência no Resultado Financeiro do exercício anterior.*

Haja vista esses números, o déficit orçamentário do exercício em exame (R\$ 541.019,43) fez aumentar, em 3,91%, o déficit financeiro retificado do exercício anterior (R\$ 13.852.770,86), embora tenha sido a Prefeitura alertada tempestivamente por 3 vezes, por esta Corte de Contas.

Conforme constatado nesta instrução e também pelas fiscalizações de exercícios pretéritos (TC 2546/026/15 e TC 4396/989/16), o município não tem a contento promovido alterações substanciais em seu orçamento no sentido de sanar os sucessivos resultados financeiros negativos em que tem incorrido. A título de exemplo, ilustramos esses déficits a partir dos balanços informados ao Sistema AUDESP:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Fonte: Balanço Patrimonial isolado - exercícios 2014 a 2017.
Arquivos de mesmo nome

B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

PASSIVO FINANCEIRO-ANEXO 14 A	Saldo Final Exercício em exame	Saldo Final Exercício anterior	AH %
Restos a Pagar Processados/Não Processados em Liquidação e Não Processados a Pagar	44.263.954,47	38.459.368,00	15%
Restos a Pagar Não Processados	23.183.945,57	25.913.669,10	-11%
Demais Obrigações de Curto Prazo	642.257,09	699.948,24	-8%
Outros			
Total	68.090.157,13	65.072.985,34	5%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Total Ajustado	68.090.157,13	65.072.985,34	5%

Considerando o resultado financeiro deficitário apurado (-R\$ 14.393.790,29), verifica-se que a Prefeitura não possui recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo, registradas no Passivo Financeiro.

Ademais, constatamos que o Índice de Liquidez Imediata do órgão é o seguinte:

Índice de Liquidez Imediata	Disponível	52.210.145,44	1,03
	Passivo Circulante		
	50.936.141,11		



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Tomando por base a alíquota apurada, verifica-se que a Prefeitura possui liquidez face aos compromissos de curto prazo, registrados no Passivo Circulante.

Todavia, essa liquidez não atinge o resultado financeiro da Prefeitura. Se considerarmos o ativo financeiro (R\$ 53.696.366,84) sobre o passivo financeiro (R\$ 68.090.157,13), que diferentemente do Passivo Circulante leva em conta também os restos a pagar não processados, veremos que este índice cai para 0,79, demonstrando insuficiência de recursos para a cobertura desse tipo de dívida.

B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

	Exercício em exame	Exercício anterior	AH%
Dívida Mobiliária	6.005.929,55	6.005.929,55	0,00%
Dívida Contratual	88.270.808,00	103.680.992,41	-14,86%
Precatórios	3.758.367,39	1.649.803,15	127,81%
Parcelamento de Dívidas:	274.873.280,54	115.332.686,74	138,33%
De Tributos			
De Contribuições Sociais:	274.873.280,54	115.332.686,74	138,33%
Previdenciárias	274.873.280,54	115.332.686,74	138,33%
Demais contribuições sociais			
Do FGTS			
Outras Dívidas	24.000,00	-	
Dívida Consolidada	372.932.385,48	226.669.411,85	64,53%
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	372.932.385,48	226.669.411,85	64,53%

Arquivos:

B.1.4-Gastos com Precatórios

B.1.3-DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FUNDADA 2017

B.1.4.1-DÍVIDAS IPMJ

B.1.4-RAZÃO DA CONTA PATRIMONIAL 2.1.3.1.1.01 DE 2017

1.1 - Balanços isolados 2017 Audesp

Segundo a Administração, o crescimento das dívidas previdenciárias, de 138,33%, decorreu dos acordos de parcelamento existentes no exercício, ajustados a valor presente. Estas obrigações encontram-se detalhadas no item seguinte desta instrução.

Sobre o saldo de precatórios, a elevação de 127,81% derivou da inscrição (em 2017) do Mapa de Precatórios para pagamento em 2018 provenientes do Tribunal de Justiça (R\$ 1.106.366,70) e do Tribunal Regional do Trabalho (R\$ 2.474.731,28), atualizada até 31/12 do exercício fiscalizado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Por fim, em "outras dívidas" encontram-se inscrito o valor de R\$ 24.000,00 que representa a soma dos valores de R\$ 1.000,00, R\$ 11.000,00, R\$ 6.000,00 e R\$ 6.000,00, lançados a crédito na conta patrimonial 2.1.3.1.1.01 - FORNECEDORES NACIONAIS e que deriva de ajustes contábeis realizados no ano de 2017.

B.1.4.1. PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS

Demonstramos abaixo a situação dos reparcelamentos de débitos previdenciários autorizados pela Lei nº 13.485/2017 e/ou pela Portaria nº 333 de 2017:

• **Perante o RPPS:**

- Lei Municipal autorizadora nº 6.147, de 17/08/2017.

Nº do acordo: CADPREV Nº 0944/2017, correspondente aos valores de Contribuição Patronal devidos e não repassadas ao RPPS dos servidores públicos (IPMJ) relativos ao período de 08/2016 a 11/2016.

Valor total parcelado: R\$ 3.639.487,23

Quantidade de parcelas: 40 parcelas de R\$ 90.987,18, a partir de 29/09/2017, sendo as posteriores vencíveis na mesma data.

Parcelas devidas no exercício: 4

Pagas no exercício: 4

Segundo detalhado pela Administração, foram apuradas pendências com o Instituto de Previdência do Município de Jacareí remanescentes de contribuições patronais sobre as competências de agosto a novembro/2016, na monta de R\$ 8.716.918,55, a partir das quais foi lavrado o Acordo 1167/2016 e iniciado o pagamento de 12 parcelas incidentes a partir de janeiro de 2017. Arquivo B.1.4.1-DÍVIDAS IPMJ.

Submetida a tratativa ao CADPREV, o órgão afastou o ajuste e reviu seu cálculo, formalizando o ACORDO CADPREV 0322/2017, no qual a Prefeitura repassaria ao IPMJ 10 parcelas mensais de R\$ 698.052,66, a partir de 31/03/2017, sendo as posteriores vencíveis na mesma data. Em face disso, o município deveria alterar o repasse, adotando essa nova quantia, o que não fez, já que os pagamentos feitos entre abril e julho informam valores e dados do parcelamento 1167/2017. Arquivo B.1.4.1-Acordo 1167 e 322-PARCELA DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS.

Em face da permissão dada pela Lei Federal nº 13.485/2017, a Prefeitura decidiu rever esse acordo e, usando o benefício legal, estendeu o prazo do financiamento para 40



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



parcelas, iniciando sua contraprestação em 29/09/2017. De acordo com as novas regras do **ACORDO CADPREV 944/2017**, o saldo devedor passou para R\$ 3.639.487,23, custeados mensalmente por cotas mensais de R\$ 90.987,18, atualizadas pelo INPC acumulado desde o mês da consolidação dos débitos até o mês anterior ao do vencimento da respectiva parcela em que tenha sido disponibilizado pelo órgão responsável por sua apuração acrescido de juros legais simples de 1,00% ao mês acumulados desde o mês da consolidação até o mês anterior ao do vencimento da respectiva parcela, visando manter o equilíbrio financeiro e atuarial. Arquivos B.1.4.1-Acordo de Reparcelamento 00944-2017 e B.1.4.1-Demonstrativo Consolidado de Reparcelamento - DCP.

A fim de melhor ilustrar o ocorrido, agrupamos os dados na seguinte planilha:

Acordo de Parcelamento 1167/2016 , convertido no Acordo CADPREV 322/2017

saldo pactuado: 8.716.918,55

Data	Nº parcela	Data Pagto.	Valor	Acordo
jan/17	1/12	31/01/2017	727.426,85	1167/2016
fev/17	2/12	24/02/2017	733.108,10	1167/2016
mar/17	3/12	31/03/2017	698.052,66	0322/2017
abr/17	4/12	27/04/2017	713.722,56	1167/2016
mai/17	5/12	31/05/2017	723.595,81	1167/2016
jun/17	6/12	29/06/2017	730.621,01	1167/2016
jul/17	7/12	31/07/2017	740.284,85	1167/2016
		Valor Pago	5.066.811,84	

Acordo de Parcelamento CADPREV 944/2017

saldo pactuado: 3.639.487,23

Data	Nº parcela	Data Pagto.	Valor	Acordo
set/17	1	29/09/2017	90.987,18	944/2017
out/17	2	27/10/2017	92.779,08	944/2017
nov/17	3	29/11/2017	93.669,94	944/2017
dez/17	4	27/12/2017	94.929,47	944/2017
		Valor Pago	372.365,67	

Arquivos B.1.4.1-pagto cadprev JAN a DEZ 2017

Do acima exposto, constatamos que no exercício em exame a Prefeitura cumpriu o acordado.

Embasadas na Lei Federal em comento, a Prefeitura informou não possuir dívidas junto ao INSS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Todavia, fora do alcance da Lei Federal nº 13.485/2017, a Prefeitura **possui outros acordos** de parcelamentos de débitos previdenciários anteriormente firmados com o IPMJ, baseados em Leis e Portarias, conforme abaixo demonstrado:

➤ **Perante o RPPS:**

- **Desfazimento da Dação em Pagamento** - Contribuições previdenciárias devidas pela Prefeitura ao IPMJ referentes às competências de julho a novembro de 2003. O referido débito havia sido quitado por meio de dação em pagamento de dois imóveis autorizada pela Lei Municipal nº 4.852/05, todavia, em decisão de recurso MPS/SPS nº 01/2009, de 18/02/2009, proferida nos autos do processo administrativo previdenciário nº 248/07, o Ministério da Previdência Social decidiu como irregular a realização de repasse de contribuições previdenciárias mediante o instituto da dação em pagamento. Deste modo, em 24/03/2009 foi firmado Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Dívida Previdenciária no qual a Prefeitura reconheceu o débito de R\$ 2.240.932,09, comprometendo-se a quitá-lo em 240 parcelas mensais de R\$ 9.337,22, atualizadas pelo INPC acrescido de juros de 6% ao ano. Em 31/12/17 o saldo atualizado era de R\$ 3.219.261,99.
- **Parcelamento Contribuições** - Contribuições previdenciárias devidas pela Prefeitura ao IPMJ referentes às competências de setembro de 1996 a julho de 1998 e de janeiro de 1999 a dezembro de 2000. Referido débito foi objeto de ação judicial de cobrança nº 292.01.2001.003782-8 (número de ordem 1167/2003) que resultou em composição pelas partes com acordo homologado judicialmente em 18/12/2009. Por meio de tal acordo, a Prefeitura reconheceu o débito de R\$ 54.386.696,83, comprometendo-se a quitá-lo em 240 parcelas mensais de R\$ 226.611,24, atualizadas pelo INPC acrescido de juros de 6% ao ano. Até 31/12/17 o saldo devedor era de R\$ 80.911.471,94.
- **Parcelamento Empréstimo** - Acordo referente à quitação, pela Prefeitura, de empréstimos contraídos junto ao IPMJ nos termos das leis Municipais números 3.424/95, 3.770/96, 4.000/97 e 4.133/98. Referido débito foi objeto de ação judicial de cobrança nº 292.01.2001.003781-5 (número de ordem 1023/2005), que resultou em composição pelas partes com acordo homologado judicialmente em 10/12/2009. Por meio de tal acordo, a Prefeitura reconheceu o débito de R\$ 86.387.562,67, comprometendo-se a quitá-lo em 420 parcelas mensais de R\$ 108.565,57 atualizadas pelo INPC acrescido de juros de 6% ao ano. Em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



31/12/17, o saldo devedor era de R\$ 187.325.091,70.

De acordo com as informações prestadas, assim se consolidam as dívidas previdenciárias do município:

Parcelamento	Valor do Parcelamento (conforme pactuado)	Saldo Devedor em 31/12/16 (atualizado com multas e juros)	Saldo Devedor em 31/12/17 (atualizado com multas e juros)
Desfazimento da Dação em Pagamento	R\$ 2.240.932,09	R\$ 3.303.259,75	R\$ 3.219.261,99
Parcelamento Contribuições	R\$ 54.386.696,83	R\$ 82.498.878,00	R\$ 80.911.471,94
Parcelamento Empréstimo	R\$ 86.387.562,67	R\$ 179.422.415,39	R\$ 187.325.091,70
Parcelamento nº 1167/16	R\$ 8.716.918,55	R\$ 8.716.918,55	R\$ 3.417.454,91**
TOTAL	R\$ 155.012.663,12	R\$ 277.222.024,67	R\$ 274.873.280,54

**Valor remanescente do ACORDO CADPREV 944/2017, citado no tópico anterior.
Arquivo B.1.4.1-DÍVIDAS IPMJ e B.1.3-DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FUNDADA 2017

Do acima exposto, constatamos que no exercício em exame a Prefeitura cumpriu o acordado.

B.1.5. PRECATÓRIOS

REGIME ORDINÁRIO DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS	
Mapas encaminhados em 2016 para pagamento em 2017	1.416.553,62
Ajustes efetuados pela Fiscalização	69.667,78
Pagamentos efetuados no exercício de	1.486.221,40
Houve pagamento integral no exercício em exame	-
REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2017	5.050.885,84
Pagamentos efetuados no exercício de 2017	5.050.885,84
Houve pagamento integral no exercício em exame	-

Arquivos:

- B.1.5 a- MAPA PRECATÓRIO
- B.1.5 a- Mapa de Precatório -PAGAMENTO
- B.1.5 b- REQUISITÓRIO DE BAIXA MONTA
- B.1.5 b- PAGAMENTO PRECATÓRIO TRABALHISTA 01
- B.1.5 b- PAGAMENTO PRECATÓRIO TRABALHISTA 02
- B.1.5 b- PAGAMENTO PRECATÓRIO TRABALHISTA 03

Esclarecemos que o ajuste feito em R\$ 69.667,78 refere-se a juros apurados pelo município para atualização do débito principal, de R\$ 1.416.553,62, constante do Mapa de Precatórios encaminhado pelo Poder Judiciário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Quanto aos requisitórios de baixa monta, analisamos amostralmente os pagamentos informados pela Prefeitura e constatamos a sua regularidade.

Todavia, destacamos que os valores dos mapas acima (informados pela origem durante os trabalhos de fiscalização *in loco*) divergem do registrado no Sistema AUDESP, conforme segue:

PRECATÓRIOS	Audesp (Contabilidade) R\$	Origem (Setor Responsável) R\$	Diferença R\$
Mapas encaminhados em 2016 para pagamento em 2017	2.035.500,00	1.416.553,62	618.946,38
Pagamentos efetuados no exercício de 2017	2.004.952,40	1.416.553,62	588.398,78

Pelo exposto, consideramos desatendidos os princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n.º 4.320/64).

Em relação à contabilização dos precatórios apuramos:

Verificação		
1	O Balanço Patrimonial registra, corretamente, as pendências judiciais?	Sim*

*A inscrição no Balanço Patrimonial de 2017 refere-se ao Mapa encaminhado em 2017 para pagamento no exercício subsequente.

B.1.6. ENCARGOS

Os recolhimentos apresentaram a seguinte posição:

Verificações:		Guias apresentadas
1	INSS:	Sim
2	FGTS:	Sim
3	RPPS:	Sim*
4	PASEP:	Sim

Destacamos que o Regime Próprio de Previdência - RPPS é administrado pelo Instituto de Previdência do Município de Jacareí - IPMJ, cujas contas estão abrigadas no Processo nº 2336/989/17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



De acordo com o item B.1.4, o IPMJ possui R\$274.873.280,54 em haveres com a Prefeitura, resultantes de acordos de parcelamento por débitos de contribuições patronais, empréstimo e desfazimento de dação em pagamento.

O Município dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária. Arquivo: B.1.6-CRP Jacareí.

Os parcelamentos de valores devidos ao Regime Próprio de Previdência estão sendo tratados no item B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO do presente Relatório.

B.1.7. TRANSFERÊNCIA À CÂMARA DOS VEREADORES

Os repasses à Câmara obedeceram ao limite do Artigo 29-A, da Constituição Federal.

Todavia, destacamos a devolução de duodécimos aos cofres do Poder Executivo de R\$ 3.466.619,89, o que representa **14,27%** do valor repassado em 2017, conforme detalhado a seguir:

Exercício	Valores previstos e repassados*	Diferença em relação ao exercício anterior	Valores devolvidos*	Percentuais devolvidos
2012	17.312.000,00	-	1.785.688,22	10,31%
2013	20.785.000,00	20,061%	6.753.016,66	32,49%
2014	19.180.000,00	-7,722%	2.854.387,78	14,88%
2015	20.600.000,00	7,404%	658.768,63	3,20%
2016	23.150.000,00	12,379%	3.320.713,32	14,34%
2017	24.300.000,00	4,968%	3.466.619,89	14,27%

*Dados extraídos do Item B.1.1-TC 5073/989/16-Contas anuais 2016 da Câmara Municipal de Jacareí
Arquivos relacionados:

B.1.7-TRANSFERÊNCIAS A CAMARA MUNICIPAL 2017
B.1.7-RAZAO RECEITA DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMO 2017
B.1.7-GovConta Caixa extrato devolução duodécimo 2017

Estes números nitidamente demonstram que tanto o planejamento quanto a execução das despesas não estão adequados à realidade da Câmara.

Ao passo que nos anos de 2012 a 2017 destacam-se incrementos sobre as transferências feitas à Edilidade, as significativas devoluções ocorridas, mesmo representando expressiva economia financeira, também comprovam que as necessidades que motivaram os recebimentos são, de fato, menores que o cômputo do repasse orçamentário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



De acordo com a legislação vigente, princípios orçamentários e orientações dirigidas ao setor público, receitas e despesas devem ser planejadas e fixadas de maneira que o orçamento a partir delas constituído seja exato e reflita a realidade do ente⁵. No mesmo sentido, as orientações em torno da efetivação das despesas públicas também pressupõem que sua motivação deva estar lastreada pelo estrito interesse público. Diante disso, é clara a Lei de Responsabilidade Fiscal quando alerta para os riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Por esse motivo cabe ao Administrador Público mais cuidado na elaboração de seu orçamento, momente no que diz respeito à fixação das despesas, evitando que seu superdimensionamento possa induzir a transferências superiores às necessidades dos órgãos. Principalmente no caso da Câmara, cujo repasse ainda possibilitou a manutenção ociosa de numerário em caixa até o final do exercício, o que não nos parece razoável já que o próprio município tem contabilizado sucessivos resultados orçamentários deficitários, como destacamos no item B.1.1 desta instrução.

⁵ **Art. 165, CF.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e **prioridades da administração pública federal**, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Lei 4.320/64. Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá **todas as despesas** próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

Exatidão. De acordo com esse princípio as estimativas devem ser tão exatas quanto possível, de forma a garantir à peça orçamentária um mínimo de consistência para que possa ser empregado como instrumento de programação, gerência e controle. Indiretamente, os autores especializados em matéria orçamentária apontam os arts. 7º e 16 do Decreto-Lei nº 200/67 como respaldo ao mesmo. <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>

Lei Complementar nº 101/2000. Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da segurança social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



B.1.8. ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF

No período, as análises automáticas não identificaram descumprimentos aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à Dívida Consolidada Líquida, Concessões de Garantias e Operações de Crédito, inclusive ARO.

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL

Conforme Relatórios de Gestão Fiscal emitidos pelo Sistema AUDESP, é possível ver que o Poder Executivo atendeu ao limite da despesa de pessoal previsto no artigo 20, inciso III, alínea "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal, registrando no 3º quadrimestre o valor de R\$ 261.097.785,56, o que representa um percentual de 34,785%, antes dos ajustes da fiscalização.

Apesar do cumprimento do limite constitucional, a inscrição de gastos com recursos humanos pela Prefeitura não tem obedecido às disposições da Lei Complementar nº 101/2000, que, se observada, alcaria o montante a **36,81%** da Receita Corrente Líquida.

Período	Dez 2016	Abr 2017	Ago 2017	Dez 2017
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	231.821.508,96	232.580.867,29	235.245.789,58	261.097.785,56
Inclusões da Fiscalização	16.017.789,76	8.037.687,41	2.531.909,04	15.196.482,07
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	247.839.298,72	240.618.554,70	237.777.698,62	276.294.267,63
Receita Corrente Líquida	708.741.621,40	717.556.792,18	741.632.555,91	750.594.585,34
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	708.741.621,40	717.556.792,18	741.632.555,91	750.594.585,34
% Gasto Informado	32,71%	32,41%	31,72%	34,79%
% Gasto Ajustado	34,97%	33,53%	32,06%	36,81%

Despesa de pessoal em 2016 conforme relatórios quadrimestrais do exercício (TC-4396/989/16) e em 2017 consoante relatório do 1º e 2º Quadrimestre (evento 19/43) e Relatório de Instrução juntado neste evento (Arquivo 1.1- Relatórios de Instrução Audesp jan-dez)

Conforme já apontado pelas fiscalizações de 2015 e 2016 (TCs 2546/026/15 e 4396/989/16) e dos quadrimestres iniciais de 2017 (evento 19 e 45), consignamos que a Prefeitura continuou a efetuar dispêndios com serviços médicos e locação de veículos com motorista, indicando terceirização de atividades precípuas à Administração, motivo pelo qual procedemos ao ajuste no quadro acima. Até o 3º quadrimestre de 2017, as despesas a tais títulos alcançaram R\$ 25.766.078,52,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



conforme listas extraídas do Sistema AUDESP sintetizadas a seguir. Como houve, durante os quadrimestres, anulações e reforços de empenhos realizados, lançamos, no quadro acima, a diferença apurada a fim de que a soma dos ajustes dos períodos seja o valor do empenho líquido até o momento.

Ajustes	Empenhos Líquidos Até Relatório do 1º Quadrimestre	Empenhos Líquidos Até Relatório do 2º Quadrimestre	Empenhos Líquidos Até Relatório do 3º Quadrimestre
Insaúde	5.580.742,36	6.948.825,97	8.459.224,47
Motoristas	2.456.945,05	3.620.770,48	5.031.693,66
CAMINHO DE DAMASCO			12.245.160,39
SPDM-ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA	0,00	0,00	30.000,00
TOTAL	8.037.687,41	10.569.596,45	25.766.078,52
Diferença - Ajuste do 3º Quadrimestre	0,00	2.531.909,04	15.196.482,07

Arquivos:

- B.1.8.1-Despesas INSAÚDE-Audesp
- B.1.8.1-Despesas MOTORISTA-Audesp
- B.1.8.1-Despesas SPDM-Audesp
- B.1.8.1-Despesas-CAMINHO DAMASCO-Audesp

Destacamos que as despesas médicas referem-se ao contrato firmado com o Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde - Insaúde, analisado nas seguintes dispensas de licitação:

- TC 3614/989/17 e 3951/989/17 (ajuste/exec.contratual);
- TC 16990/989/17 e 17653/989/17 (ajuste/exec.contratual);
- TC 16995/989/17 e 17654/989/17 (ajuste/exec.contratual).

Tais despesas deveriam ser contabilizadas como “*outras despesas de pessoal*” com vistas a serem computadas no limite da despesa total com pessoal prevista no art. 19 da LRF, porém o foram como “*outros serviços de terceiros – pessoa jurídica*”, desatendendo ao disposto no §1º do art. 18 dessa Lei e ao art. 83 da Lei nº 4320/64.

Segue adiante os ajustes correlatos ao tema, selecionados por esta Corte para análise e acompanhamento da execução contratual:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



1	Contratada	CASAMAX COMERCIAL LTDA				
	Objeto	Prestação de Serviço de locação de máquinas e equipamentos constituídos de um conjunto de equipamentos com fornecimento de operadores/motoristas, devidamente habilitados, combustíveis, lubrificantes e manutenção.				
	Relator	DR. EDGARD CAMARGO RODRIGUES				
	Processo nº	11928.989.17-7	Contrato nº 4.008.00/2017 (Pregão Presencial nº 73/2016)			
	Conclusão da Fiscalização	Irregular, em face de: a) Objeto licitatório não está claro nem sucinto, havendo incongruência entre o que licitou e o que se contratou, infringindo assim os artigos 14, 40-I e 55-I, todos da Lei Federal nº 8.666/93; b) O procedimento adotado propiciou a exclusão da maioria das licitantes; c) Anexo do Edital constando elementos impróprios, tais como a inserção obrigatória do percentual fixo (25%) a título de BDI, bem como unidade de medida indefinida; d) Ausência de cronograma de execução contratual; e) Proposta desatendendo os termos do Anexo VII do edital, c/c 43, IV e 44, §3º, ambos da Lei Federal nº 8.666/93; f) Nulidade do contrato decorrente da ilegalidade do edital, nos termos do artigo 49, §2º, da Lei Federal nº 8.666/93.				
	Processo nº	12861.989.17-6	Acompanhamento da Execução			
	Datas das visitas	Visita nº 01 realizada em 25/08/17 Visita nº 02 realizada em 10/05/18				
	Última conclusão da Fiscalização	O apontamento da fiscalização se atém exclusivamente ao fato da impossibilidade de se opinar pela regularidade da execução contratual, haja vista a ausência no edital e no próprio contrato, de elementos hábeis a servirem de parâmetro de aferição, conforme já comentado no eTC-11928/989//17.				
	Outras observações					
	Decisão	Em trâmite				

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS

Eis o quadro de pessoal existente no final do exercício:

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Efetivos	7.107	7.219	3.988	4.046	3119	3173
Em comissão	336	338	2	331	334	7
Total	7443	7557	3990	4377	3453	3180
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados	514		814		21	

Fonte: B.1.9 - Quadro de Pessoal-anexo 19 atualizado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



No exercício examinado foram nomeados **288** servidores para cargos em comissão (arquivo B.1.9-Cargo em Comissão em 2017), cujas atribuições, na maioria dos casos não possuem características de direção, chefia e assessoramento, definidos nas seguintes leis.

Lei Municipal	Secretaria
6101/2017	Infraestrutura
6102/2017	Mobilidade Urbana
6103/2017	Administração e Recursos Humanos
6104/2017	Segurança e Defesa do Cidadão
6105/2017	Governo
6106/2017	Finanças
6107/2017	Desenvolvimento Econômico
6108/2017	Meio Ambiente
6109/2017	Assistência Social
6116/2017	Esportes
6117/2017	Planejamento
6121/2017	Procuradoria Geral
6144/2017	Gabinete Do Prefeito
6157/2017	Saúde
6100/2017	Educação

Muito embora a Prefeitura tenha promovido a revisão da legislação municipal afeta aos comissionamentos, as definições e critérios adotados para a ocupação desses cargos ainda não comprovam que são exercidas funções sustentadas nas exigências constitucionais do art. 37, inciso V.

É o caso da Diretoria de Parques e Áreas Verdes da Secretaria de Meio Ambiente, que abriga a Gerência dos Parques Públicos, Gerência de Praças, Jardins e Áreas Verdes e Gerência do Viveiro Municipal e Arborização (art. 3º, inciso III c.c. art. 15 a 17 da Lei Municipal 6108/2017):

Art. 15. À Gerência dos Parques Públicos compete:

- I- verificar a conformidade dos serviços prestados pelo Município com os programas, determinações técnicas e cronogramas de serviços;
- II- analisar previamente a existência de necessidade de mão-de-obra, materiais, ferramentas ou instrumentos para a execução dos trabalhos programados, evitando descontinuidade dos serviços;
- III- formular as escalas de pessoal, distribuindo as equipes em turnos para a execução dos serviços e estabelecendo os horários mais adequados para prática de cada atividade;
- IV- observar e fazer aplicar as leis e diretrizes para uso dos parques por terceiros;
- V- executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7

Art. 16. À **Gerência de Praças, Jardins e Áreas Verdes** compete:

- I- promover a implantação, revitalização e manutenção das praças, jardins e áreas verdes do Município;
- II- orientar e fiscalizar o trabalho prestado por equipes encarregadas;
- III- buscar recursos de outras esferas para a implementação de projetos de revitalização, criação e manutenção das praças, jardins e áreas verdes;
- IV- administrar o uso das praças, jardins e áreas verdes por terceiros, emitindo diretrizes;
- V- executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pela Diretoria.

Art. 17 À **Gerência do Viveiro Municipal e Arborização** compete:

- I- gerenciar e organizar o Viveiro Municipal, determinando plantações e duplicações de mudas para a arborização da cidade e doação aos municípios, coordenando a execução dos projetos aplicáveis e necessários;
- II- supervisionar a execução dos serviços de acordo com programas e determinações técnicas, cronogramas de época de plantio e colheita, visando maior produtividade, determinando as providências necessárias para sua manutenção;
- III- contratar mão-de-obra, comprar materiais, ferramentas e instrumentos para a execução dos trabalhos programados;
- IV- comprar sementes para plantio nas devidas épocas, obedecendo cronograma de plantio;
- V- supervisionar a arborização da cidade e determinar as espécies adequadas para plantio;
- VI- coordenar os trabalhos de poda e remoção de espécies comprometidas;
- VII- promover e ministrar cursos de jardinagem, paisagismo, horta e demais temas afetos ao Viveiro Municipal;
- VIII- recuperar e manter áreas de preservação permanente existentes no Viveiro Municipal;
- IX- fiscalizar o cumprimento de normas disciplinares e de segurança;
- X- cooperar com a Educação Ambiental do Município, primando para que as dependências do Viveiro Municipal possam ser utilizadas como meio de aplicação de suas atividades;
- XI- executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário.

Note que, além da similaridade na descrição dos cargos e da pouca relevância das competências estatuídas, é ainda de se estranhar que um GERENTE possa **buscar recursos de outras esferas para a implementação de projetos** quando o próprio DIRETOR parece carregar funções mais corriqueiras, como por exemplo:

Art. 14 À Diretoria de Parques e Áreas Verdes compete:

- I- administrar e fiscalizar os parques e áreas verdes do Município;
- II- desenvolver projetos para implantação e revitalização de parques e áreas verdes no Município;
- III- recuperar e manter as Áreas de Preservação Permanente APPs localizadas no Município;
- IV- produzir e alocar mudas para a arborização urbana e rural em conformidade com a legislação e planos setoriais;
- V- estabelecer e fazer cumprir um cronograma de execução dos serviços destinado à manutenção dos parques, praças, jardins e áreas verdes;
- VI- executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pela Diretoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Pelo mandamento constitucional e pela exegese extraída do julgamento proferido pelo Exmo. Conselheiro Dr. Eduardo Bittencourt Carvalho (TC 1260/026/03), cargos em comissão deveriam ser utilizados em posições estratégicas, imprescindíveis, providos através da captação de pessoas qualificadas ou cuja experiência pudesse elevar o nível da gestão pública. É nessa direção que ensina HELY LOPES MEIRELLES⁶:

Conforme ensina “A investidura efetiva é própria dos cargos do quadro permanente da Administração, ocupados pela grande massa do funcionalismo, com provimento inicial por concurso, para o desempenho de atividades técnicas e administrativas do Estado, com caráter de exercício profissional. Diversamente, a investidura em comissão é adequada para agentes públicos de alta categoria, chamados a prestar serviços ao Estado, sem caráter profissional, e até mesmo de natureza honorífica e transitória. Tais agentes, em sua maioria são delegados ou representantes do Governo, pessoas de sua confiança, providos nos altos postos do Estado, para o desempenho de funções diretivas ou missões transitórias características de múnus público.” (g.n.)

Dada a ideia de excepcionalidade que os rodeia, resta claro que o texto constitucional não criou tais cargos para atuarem em atividades ordinárias e burocráticas, como se viu nos fragmentos da legislação municipal, já que para este fim, a Carta Magna determinou a realização de concurso público (art. 37, II).

Do mesmo modo, a considerar que as funções preenchidas sejam de comando e assessoria, não há inclusive como aceitar a falta de indicação de escolaridade superior para tais atribuições, como extraído do mesmo ordenamento.

Denominação dos Cargos	Referência	Quantidade	Vencimento	Pré-requisito
Diretor de Parques e Áreas Verdes	CCII	1	R\$ 5.694,78	Ensino Superior Completo
Gerente dos Parques Públicos	CCIII	1	R\$ 3.722,07	Ensino Médio Completo
Gerente de Praças, Jardins e Áreas Verdes	CCIII	1	R\$ 3.722,07	Ensino Médio Completo
Gerente do Viveiro Municipal e Arborização	CCIII	1	R\$ 3.722,07	Ensino Médio Completo

Fonte: Anexo da Lei 6.108/2017 – arquivo de mesmo nome

Aliás, nesse sentido já decidiu o e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

⁶ MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 35ed. São Paulo: Malheiros, p.84.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - nº 0176535- 27.2013.8.26.0000
Requerente (s): PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BOCAINA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Legislação do Município de Bocaina que dispõe sobre a criação de cargos em comissão do quadro de servidores públicos municipais e da nova estrutura da prefeitura municipal.– Funções descritas que não exigem nível superior para seus ocupantes – Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos – Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual – Ação procedente.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - nº 0107464- 69.2012.8.26.0000
Requerente (s): PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO E PREFEITO MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Legislações do Município que Álvares Machado que estabelece a organização administrativa, cria, extingue empregos públicos e dá outras providências - Funções descritas que não exigem nível superior para seus ocupantes - Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos – Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual – Ação procedente.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - nº 0130719- 90.2011.8.26.0000
Requerente (s): PROCURADOR GERAL DO ESTADO Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ E PREFEITURA MUNICIPAL DE TIETÊ – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Legislações do Município que Tietê, que dispõe sobre a criação de cargos de provimento em comissão - Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes – Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos – Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções - Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual – Ação procedente.

Afora essas circunstâncias, é de notar também que nomenclaturas de nível gerencial estão bastante presentes no organograma da Prefeitura de Jacareí. Segundo o Quadro de Pessoal, com essa tipologia há **132 cargos que agregam 180 vagas, ocupadas por 176 funcionários, todos comissionados**.

E as dissensões não param por aqui. Outro conflito também se vê na distribuição entre os cargos em comissão e as funções de confiança. De acordo com o quadro, há no município um total de **338 vagas de provimento em comissão**, 331 estão ocupadas. Destas, 288 foram admitidas em 2017⁷.

Contudo, a relação de servidores efetivos em funções de confiança não é equivalente. Pelos registros, havia **107 postos ocupados em 2017**, o que representa quase 1/3 dos comissionados de livre nomeação e exoneração. E só 2 (duas) foram nomeadas neste ano.

⁷ Arquivos B.1.9-Cargo em Comissão em 2017 e B.1.9-Efetivos em função comissionada em 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Ainda que a Constituição da República não tenha adotado percentuais para distribuição dessas vagas dentre servidores efetivos e comissionados⁸, as ações engendradas pela Administração possibilitaram severa redução das funções de confiança.

Corrobora o fato a dicção do art. 53 da Lei Municipal nº 5498/2010, em que se previu 5% de vagas para o seu exercício:

Art. 53 No provimento dos cargos em comissão da administração direta e indireta, deverá ser assegurado pelo menos 5% (cinco por cento) do total de suas vagas a serem ocupadas por servidores de carreira, nos termos estabelecidos pelo art. 37, inciso V, da Constituição Federal. (g.n.)

Art. 54 As Funções Gratificadas para o quadro de servidores efetivos do Poder Executivo Municipal, e para aqueles servidores cedidos pelas Autarquias, Fundações, Câmara Municipal ou por outro órgão, Poder ou ente Federativo, que serão providas por livre iniciativa do Prefeito, obedecidos os quantitativos, lotação, símbolo e referência, conforme o Anexo IV da presente Lei, serão instituídas por Decreto para atividades de apoio intermediário, visando atender a encargos de chefia e supervisão de serviços, para os quais não tenha sido criado cargo em comissão.

Parágrafo Único. A Secretaria de Administração e Recursos Humanos deverá designar 20 (vinte) Funções Gratificada, FG2, para a Assistência de Atendimento ao Cidadão.

Art. 55 As Funções Gratificadas serão atribuídas conforme os seguintes critérios:

- I - As Funções Gratificadas, Símbolo FG.1, destinam-se ao atendimento de encargos de certa complexidade, através de considerável autonomia de ação;
- II - As Funções Gratificadas, Símbolo FG.2, destinam-se ao atendimento de encargos de relativa complexidade, através de considerável autonomia de ação;
- III - As Funções Gratificadas, Símbolo FG.3, destinam-se ao atendimento de encargos de reduzida complexidade, apresentando pouca autonomia de ação.

• **Manutenção de Assessor Jurídico em cargo em comissão, contrariando o art. 37, inciso II, da Carta Magna:**

Segundo dados do quadro de pessoal, na Prefeitura existem 2 vagas para provimento em comissão destinadas aos cargos de Sub-Procurador Geral Consultivo e Sub-Procurador Geral Judicial, atuantes na área de assessoria jurídica e ambos disciplinados pelo art. 3º da Lei Municipal nº 6.121/2017.

⁸ V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. (g.n.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Por esse ordenamento legal, muito dos trabalhos exercidos pelos funcionários consistiam na supervisão de contratos e licitações, assuntos relacionados ao patrimônio imobiliário e meio ambiente e supervisão judicial e fiscal do Poder Executivo.

Essa situação, além de contrariar a Constituição Federal (art. 37, inciso II) e não ser economicamente viável, já que o órgão dispõe de servidores para o exercício do cargo, é também no mínimo estranha, visto que o interesse público incidente nas contratações da Prefeitura se encontrariam analisados por servidor cuja independência de opinião é questionável por sua forma de investidura.

Sobre esses fatos, esta Corte tem recorrentemente se pronunciado pela não aceitação de semelhante situação, recomendando aos Administradores Públicos que promovam a transformação do cargo comissionado em provimento efetivo, abrigado por meio do competente concurso público. Nesse sentido foram os TCs 919/026/15, 115/008/11, 098/026/13, 2701/026/12, 542/026/13, 2170/026/12, dentre outros.

• Contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde:

Segundo divulgado pela imprensa regional, a Prefeitura promoveu processo seletivo para a contratação temporária de diversos servidores da área de saúde e, dentre eles, AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. Arquivo B.1.9-contratação temporária de agente de saúde.

A informação foi confirmada pela Secretaria de Recursos Humanos, que declarou ter realizado o certame simplificado durante 2017 para nomeação de 25 agentes em 2018⁹, publicado inclusive no Boletim Oficial de 15/09/2017. Arquivo B.1.9-Declaração ACS.

Em face do exposto, temos as seguintes considerações:

A Lei Federal nº 11.350/2006, art. 16, vedou a terceirização desses cargos, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável, determinando ainda, por disposição do art. 9º, que a contratação dos mencionados agentes seja precedida de processo seletivo público, acompanhando o ordenado no art. 198, §4º, da Carta Magna.

⁹ Tais admissões serão por nós analisadas em autos específicos em tempo oportuno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Por força da exigência de comprovação de vínculo direto destes agentes com o respectivo ente federativo, contida no art. 9º-C, §6º, da mencionada lei¹⁰, conclui-se que tais servidores devam pertencer ao quadro permanente de pessoal do poder. Diante disso, alocar tal mão de obra por período de tempo previamente limitado pode caracterizar burla às regras constitucionais e legais, bem como descaracterizar as ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, reguladas pela Portaria MS nº 2.488, de 21/10/2011.

B.1.10. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

	SECRETÁRIOS	VICE-PREFEITO	PREFEITO
Valor subsídio inicial fixado para a legislatura	R\$ 8.729,09	R\$ 4.650,00	R\$ 17.000,00
(+) 6,87 % = RGA 2013 em 01/03/13	R\$ 9.328,78	R\$ 4.650,00	R\$ 17.000,00
(+) 6,75 % = RGA 2014 em 01/03/14	R\$ 9.958,47	R\$ 4.650,00	R\$ 18.147,50
(+) 8,00 % = RGA 2015 em 01/03/15	R\$ 10.755,15	R\$ 5.022,00	R\$ 19.599,30
(+) 0,00 % = RGA 2016 em 01/03/2016 – Lei Municipal nº 6.037/2016 ¹¹	R\$ 10.755,15	R\$ 5.022,00	R\$ 19.599,30
(+) 6,00 % = RGA 2017 em 01/03/17 – Lei Municipal nº 6.141/2017	R\$ 11.400,46	R\$ 5.022,00	R\$ 19.599,30

Arquivo: B.1.10-Lei Revisão Geral Anual aos Agentes Políticos.

Não houve fixação de vencimentos em favor dos agentes políticos para o interregno de 2017/2020, a quem se estendeu apenas a revisão geral anual de 6% em idêntico percentual ao dado aos demais servidores do Poder Executivo.

Verificações:		
1	A revisão decorre de lei de iniciativa da Câmara dos Vereadores, em consonância com o art. 29, V da Constituição?	Sim
2	A revisão remuneratória se compatibiliza com a inflação dos 12 meses anteriores?	Sim
3	A RGA se deu no mesmo índice e na mesma data dos servidores do Executivo?	Sim*
4	Foram apresentadas as declarações de bens nos termos da Lei Federal nº 8.429/1992?	Sim
5	As situações de acúmulos de cargos/funções dos agentes políticos, sob amostragem, estavam regulares?	Sim

*Lei Municipal nº 6.122/2017. Arquivo: B.1.10-Lei Reajuste aos Servidores

¹⁰ Art. 9º-C. Nos termos do § 5º do art. 198 da Constituição Federal, compete à União prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do piso salarial de que trata o art. 9º-A desta Lei.

Parágrafo 6º. Para efeito da prestação de assistência financeira complementar de que trata este artigo, a União exigirá dos gestores locais do SUS a comprovação do vínculo direto dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias com o respectivo ente federativo, regularmente formalizado, conforme o regime jurídico que vier a ser adotado na forma do art. 8º desta Lei. (grifos nossos)

¹¹ Em que pese a promulgação da Lei nº 6.037/2016, em 12/05/2016, concedendo reajuste de 5,00% nos vencimentos a partir de 1º de março, tal aumento deu-se apenas aos servidores, não se estendendo aos agentes políticos. Em 2017, a Lei nº 6.141 reajustou somente os valores dos Secretários, não concedendo qual benefício ao Prefeito e Vice.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Em 2017, ocorreu no Poder Executivo 1 caso de acúmulo de função, conforme noticiado pela Secretaria de Administração de Recursos Humanos.

Por meio da Portaria nº 686/2017, o Sr. Luís Giuseppe Tau Trazzi foi nomeado para exercer o cargo interino e cumulativamente, de livre provimento em comissão, de Diretor de Suprimentos, lotado na mesma pasta. A permanência neste posto deu-se de 30/06 a 30/08/2017, optando o servidor pelos vencimentos de Secretário Adjunto de Recursos Humanos. Arquivo B.1.10-Planilha Financeira Tau.

B.2. IEG-M – I-FISCAL – Índice B

INDICADOR TEMÁTICO	2015	2016	2017
i-FISCAL:	B ↓	B+ ↑	B ↓

Como destacado pelo gráfico, esse aspecto do IEG-M registrou queda em 2017, motivada pela incidência dos seguintes fatores:

- ❖ A despesa total executada foi de 18,35% inferior à despesa fixada final para a administração direta e indireta, com base nos dados da execução orçamentária da Lei Orçamentária Anual.
Despesa Executada: R\$ 795.619.472,76
Despesa Fixada Final: R\$ 974.434.605,00
Resultado do Indicador: 0,8135
- ❖ Não foi instituída a CIP - Contribuição para Custeio da Iluminação Pública (Artigo 149-A da Constituição Federal). Embora assumidos os ativos de iluminação pública, segundo apurado, o tributo foi instituído por meio da Lei Municipal nº 5.986/2015, mas, em 28/11/16, esse diploma foi revogado através da Lei nº 6.062/16, cuja vigência se deu a partir de 01/01/17 (Doc. 14 - evento 19 destes autos).
- ❖ Na cobrança de IPTU não são adotadas alíquotas progressivas em relação ao valor do imóvel como permite o art. 156 da CF.
- ❖ O município não estabelece alíquotas progressivas para o ITBI, com base no valor venal do imóvel, conforme Súmula 656 - STF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



- ❖ O instrumento da planta genérica de valores (PGV) não foi aprovado por lei, conforme previsto no CTN, arts. 33, 97 e 148.

De notar que a redução foi influenciada também pela existência de:

- Passivo Financeiro superior em 26,8% ao Ativo Financeiro (item B.1.2);
- Renúncia de Receitas sem instrumentos de compensação (item B.3.4).

B.3. OUTROS PONTOS DE INTERESSE

B.3.1. DESPESAS COM MULTAS E JUROS DE MORA:

A análise feita sobre as despesas revelou que a Prefeitura continuou disponibilizando recursos para o custeio de juros e multas de mora em quantias desarrazoadas, **empenhando e liquidando no exercício R\$ 108.412,88 exclusivamente para quitação de tais despesas**, conforme indica o elenco obtido por meio do Sistema AUDESCP, a seguir:

Nome do Credor	Número do Empenho	Histórico	Valor Empenhado e Pago
IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO S. A. IMESP	61	JUROS INCIDENTES SOBRE O PAGAMENTO DA FATURA 1107488 - TITULO VENCIDO EM 02/01/17 E PAGAMENTO EM 05/01/17	7,74
I.N.S.S.	415	PAGAMENTO DE MULTA E JUROS SOBRE RECOLHIMENTO EM ATRASO. NFS-e 82 - CONSTRUVAP - MANUTENÇÃO INDUSTRIAL LTDA - ME	10,00
I.N.S.S.	417	PAGAMENTO DE MULTA E JUROS SOBRE RECOLHIMENTO EM ATRASO. NFS-e 13059 - MILCLEAN COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA	534,62
I.N.S.S.	1255	PAGAMENTO DE MULTA E JUROS SOBRE RECOLHIMENTO EM ATRASO. NFS-e 1670 DE VIAÇÃO JACAREÍ LTDA	404,44
I.N.S.S.	1260	PAGAMENTO DE MULTA E JUROS SOBRE RECOLHIMENTO EM ATRASO:	100.631,60
IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO S. A. IMESP	1977	JUROS E ENCARGOS SOBRE PAGAMENTO EM ATRASO DAS NFS 1111596 E 1114069	84,58
ATIVA COMERCIAL HOSPITALAR LTDA	6607	REF. AO PAGTO DE JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA PELA AUSÊNCIA DE PAGTO NO TEMPO E MODO DEVIDO DAS DUPLICATAS MERCANTIS NÚMERO 140502-01, CONF PJ 648/2016, PAG 67	6.731,83
PORTO SEGURO COMPANHIA DE SEGUROS GERAIS	8050	REF. AO PAGTO DE JUROS/MULTA S/SEGURO CONTRA ACIDENTES ESTAGIÁRIOS, PERÍODO MAIO 2017	8,07
TOTAL			108.412,88

Fonte: Dados extraídos do Sistema Audesp em 09/04/2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Segundo indicam os históricos, muitas das despesas relacionam-se a contratos com fornecedores de serviços, como é o caso dos pagamentos feitos ao I.N.S.S., mas que tiveram origem em notas fiscais emitidas por empresas como CONTRUVAP MANTUENÇÃO INDUSTRIAL LTDA., MILCLEAN COMÉRCIO E SERVIÇOS, VIAÇÃO JACAREÍ, dentre outras. Seguidas delas se encontram também os contratos firmados diretamente com a PORTO SEGURO COMPANHIA DE SEGUROS e ATIVA COMERCIAL HOSPITALAR LTDA.

Despesas desse gênero mostram que o município não tem satisfeito, com o devido zelo, as obrigações assumidas na captação e recolhimento de recursos de terceiros, sujeitas à retenção na fonte, descumprindo as regras previdenciárias da União, especificamente a inscrita no art. 31 da Lei Federal nº 8.212/91¹².

De notar ainda que o gasto mais relevante encontra-se registrado no empenho 1260/2017 junto ao INSS, que apesar da motivação genérica, declara tratar-se de recolhimentos em atraso, segundo a nota contábil respectiva. Empenhos anexados no arquivo *B.3.1-Despesas com multa e juros de mora-Empenhos*.

Além de ocasionar gastos que poderiam ser evitados, os atrasos evidenciados pelo conjunto das despesas, aliados à existência de restos a pagar processados (liquidados) inscritos nas rubricas “fornecedores/contas a pagar” e “encargos” do Balanço Patrimonial, indicam ainda que a Prefeitura pode não estar observando a ordem cronológica dos seus pagamentos, em detrimento das orientações do art. 5º da Lei nº 8.666/93.

PASSIVO FINANCEIRO		
TÍTULOS	VALOR	
	Exercício Atual	Exercício Anterior
Restos a Pagar Processados/Não Processados em Liquidação e Não Processados a Pagar	44.263.954,47	38.459.368,00
Pessoal a Pagar	85.816,94	36.868,63
Encargos Sociais	5.036.718,86	155.455,40
Fornecedores/Contas a Pagar	12.012.857,75	11.729.188,91
Demais Obrigações de Curto Prazo	27.128.560,92	26.537.855,06
Restos a Pagar não Processados	23.183.945,57	25.913.669,10
Obrigações Fiscais de Curto Prazo	642.257,09	699.948,24
TOTAL	68.090.157,13	65.072.985,34

Fonte: Balanço Patrimonial isolado - exercício de 2017. Anexo 14A.
Arquivo: 1.1 - Balanços isolados 2017 Audesp

¹² Art. 31. A empresa contratante de serviços executados mediante cessão de mão de obra, inclusive em regime de trabalho temporário, deverá reter 11% (onze por cento) do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços e recolher, em nome da empresa cedente da mão de obra, a importância retida até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da emissão da respectiva nota fiscal ou fatura, ou até o dia útil imediatamente anterior se não houver expediente bancário naquele dia, observado o disposto no § 5º do art. 33 desta Lei. (grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



B.3.2. DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES:

Registradas como Despesas de Exercícios Anteriores – elementos 3.3.90.92 e 4.4.90.92 – encontramos na contabilidade da Prefeitura gastos liquidados e pagos na monta de R\$ 2.837.703,14 durante 2017. Arquivo B.3.2 - Extrato Audesp - despesas pagas em 2017 como DEA.

Em face dessas inscrições, questionamos o município sobre seus motivos, até porque a nosso conhecimento chegou o Comunicado 001/2017, de 19/09/2017, da Diretoria de Governança e Transparéncia – DGT – da Prefeitura de Jacareí (TC 21039/026/17) noticiando possíveis irregularidades no cancelamento de empenhos no 2º semestre de 2016 sobre os quais haveria notas fiscais comprovando a prestação dos serviços.

De acordo com o relatório preliminar do órgão controlador, as constatações iniciais feitas através do Comunicado 001/2017 foram assim noticiadas:

Ocorre que foram detectados diversos problemas na avaliação das contas em questão, levantando mais irregularidades do que mera inconsistência no sistema contábil da Prefeitura.

Primeiramente, foram encontradas diversas notas fiscais não registradas no Sistema CEO (Controle de Execução Orçamentária), sistema de acompanhamento financeiro, orçamentário e contábil da Prefeitura Municipal de Jacareí - PMJ.

Essas Notas Fiscais - NFs, segundo averiguação preliminar do Controlador Geral, somam aproximadamente R\$ 8.459.093,25. Consta, porém, que há divergências entre os números verificados através das Notas Fiscais e o número apontado pela contabilidade da PMJ, conforme se verifica no Anexo II.

Através desta constatação, em observação às contas do exercício anterior para validação das Notas Fiscais, verificamos a ocorrência de múltiplos estornos em empenhos realizados no ano de 2016. Estes empenhos são referentes aos serviços a serem realizados no ano de 2016, porém, contraídos em período irregular, segundo a Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a qual reza em seu Artigo 42:

"Art. 42. E vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. "



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Foram então os empenhos referentes a estas NFs estornados como acima mencionado, de modo a permitir a ocorrência de serviços recebidos sem previsão de quitação pelos mesmos. Ocorre ainda que a quitação de tais dívidas ainda deve ser realizada, porém, como no caso não há vinculação de recursos para estes empenhos, uma vez que foram estornados, este pagamento terá de ser realizado com verba contingenciada do atual exercício.

Além disso, como foram contraídas dívidas a serem pagas no exercício posterior, todas estas despesas deveriam ser descritas como restos a pagar com vinculação do recurso a ser utilizado para quitação de tal dívida.

Vale notar que, no atual exercício, esta situação foi notificada, tendo sido a mesma recebida por diversas Unidades da Administração (Secretaria de Finanças, Gabinete do Prefeito, Diretoria de Planejamento Econômico, entre outras) (Anexos III e IV), devendo ter sido o caso sanado ainda na mudança do exercício, reinserindo as notas no Sistema em questão, de modo a possibilitar acompanhamento contábil tanto da PMJ quanto do próprio Tribunal de Contas do Estado em eventual auditoria.

A razão pela qual foi iniciada a auditoria desta DGT é de que isso aponta para um provável "inchaço artificial" do caixa da PMJ no ano de 2016, possivelmente com vistas a suprir despesas geradas no final da gestão. Apesar disso, a auditoria tomou rumo para apontar irregularidades tanto da gestão anterior (até 2016) quanto da atual (a partir de 2016), uma vez que mesmo as irregularidades tendo sido praticadas no exercício anterior, houve publicação sobre a infração, sendo esta deliberadamente ignorada pelos órgãos competentes à sua correção, mesmo após notificação direta aos diretamente interessados.
(...)

Ao longo da investigação acerca do tema, nos deparamos ainda com a continuidade da prática de criação de dívidas para a PMJ, mesmo sob acusação de ausência de caixa para as mesmas.

No exemplo apresentado no Anexo V, verifica-se a clara constatação de que não há caixa disponível para a realização de determinadas ações, impossibilitando a mesma de ocorrer do ponto de vista fiscal e contábil. Porém, no mesmo Procedimento encontra-se despacho autorizando a realização da ação, consciente de que não está em condição fiscal apropriada.

(...)

Por fim, cabe ressaltar que as constatações presentes neste documento estão em fase de auditoria e, ao ser finalizada, seus resultados serão encaminhados ao TCE-SP na forma de seu Relatório Final, juntamente com cópia de sua pasta corrente, a qual conterá todos os documentos necessários à comprovação do que for constatado em relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Segundo o Sistema de Controle Interno, o órgão direcionou suas apurações para irregularidades tanto da **gestão anterior (até 2016)** quanto da **atual gestão (a partir de 2016)**.

Tomando por base a apuração voltada à **atual gestão (a partir de 2016)**, informou a DGT que ao longo da investigação o órgão controlador deparou-se com a continuidade da prática de criação de dívidas para a PMJ, mesmo sob acusação de ausência de caixa para as mesmas, acrescentando que *"no exemplo apresentado no Anexo V, verifica-se a clara constatação de que não há caixa disponível para a realização de determinadas ações, impossibilitando a mesma de ocorrer do ponto de vista fiscal e contábil. Porém, no mesmo Procedimento encontra-se despacho autorizando a realização da ação, consciente de que não está em condição fiscal apropriada"*. (g.n.)

Muito embora o Comunicado 001/2017 não faça referência numérica a seus anexos, encontramos no trecho de fls. 27/87 documentos relacionados ao Expediente 03/2017-PPI/PGM, datado de 02/05/2017, cujo conteúdo parece se relacionar ao apontado pela DGT.

Iniciado com o objetivo de desapropriar área para a execução de obra de ligação da Av. Davi Monteiro Lino até o Parque Meia-Lua, em 31/05/2017 a Secretaria de Infraestrutura Municipal solicitou à Administração (fl. 69) informações sobre a dotação orçamentária que suportaria a despesa, calculada em R\$ 673.752,00, sobre a qual foi informada pelo Diretor Administrativo de que não havia recursos para este caso, a não ser que se fizesse suplementação pelo governo (fl. 71).

Diante disso, em 03/07/2017, a mesma pasta direcionou o pedido à Secretaria de Finanças requisitando providências para suplementar a verba (fl. 72), a partir da qual o Diretor de Finanças e o próprio Secretário (fl. 78) relataram **não haver saldo orçamentário para o momento**, oportunidade em que foi ainda lembrado existir naquela data (06/07/2017) um estouro de Caixa Financeiro de **-R\$ 64.009.354,17, no qual se assumiria mais uma dívida sem condições de pagamento possível para o ano** (2017).

Apesar desses fatos, a sequência de documentos revela que o pedido foi redirecionado à Chefia de Gabinete (fls.80/82), de onde se extrai despacho determinando providências para formalização da Utilidade Pública, materializada por meio do Decreto nº 261, de 29/08/2017 (fls. 83/84).

Em face da premissa de que não se pode haver despesa sem prévio empenho (art. 50 da Lei Federal nº 4.320/64), **sem sucesso** buscamos na contabilidade da Prefeitura (informada no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Sistema AUDESP) despesas executadas em 2017, mas ligadas ao expediente em comento ou ao objetivo da expropriação e à antiga empresa proprietária do imóvel (Icaré Empreendimentos Imobiliários Ltda).

Quanto à **gestão anterior (até 2016)**, a DGT relatou indevidos os estornos dos empenhos à vista de que haviam serviços a eles atrelados. E para ilustrar o fato, às fls. 4/6 dos documentos anexados ao relatório preliminar, detalhou várias notas fiscais fora do Sistema CEO (Controle de Execução Orçamentária) em 19/09/2017, apuradas no montante de **R\$ 8.459.093,25** e que se relacionavam aos seguintes empenhos e empresas:

NOTAS FISCAIS FORA DO SISTEMA CEO EM 19/Set/2017						
Empenho	Ita	Ano	NF	Nome	Fonte	A Pagar
11.673	1	2.016	1.863	AQUALAV SERVIÇOS DE HIGIENIZAÇÃO LTDA	05 - CONV	2.546,02
6.646	1	2.016	1.802	AUTTRAN Ind. Com	01 - TESO	4.500,00
12.981	1	2.016	790	BAROMED LTDA	01 - TESO	7.800,00
3.114	1	2.016	1.346	C. F. PIMENTEL DIESEL E TRANSPORTES LTDA EPP	01 - TESO	4.676,80
9.785	1	2.016	1.347	C. F. PIMENTEL DIESEL E TRANSPORTES LTDA EPP	01 - TESO	2.288,64
3.115	1	2.016	1.777	C. F. PIMENTEL DIESEL E TRANSPORTES LTDA EPP	01 - TESO	17.172,00
3.411	1	2.016	1.779	C. F. PIMENTEL DIESEL E TRANSPORTES LTDA EPP	01 - TESO	18.267,18
3.411	1	2.016	1.794	C. F. PIMENTEL DIESEL E TRANSPORTES LTDA EPP	01 - TESO	8.440,64
3.114	1	2.016	1.795	C. F. PIMENTEL DIESEL E TRANSPORTES LTDA EPP	01 - TESO	23.249,02
5.495	1	2.016	1.392	CANTAREIRA COMERCIO DE MATERIAIS PARA CONSTRUCAO LTDA - EPP	01 - TESO	1.775,00
7.912	1	2.016	1.045	CANTAREIRA COMERCIO DE MATERIAIS PARA CONSTRUCAO LTDA - EPP	01 - TESO	5.940,00
7.912	1	2.016	1.046	CANTAREIRA COMERCIO DE MATERIAIS PARA CONSTRUCAO LTDA - EPP	01 - TESO	6.480,00
5.145	1	2.016	8.657	COMERCIAL SUL MINEIRA DE ALIMENTOS LTDA EPP	01 - TESO	348,76
5.145	1	2.016	8.675	COMERCIAL SUL MINEIRA DE ALIMENTOS LTDA EPP	01 - TESO	348,76
				CONCESSÃO AMBIENTAL JACAREI LTDA		1.138.645,01
480	1	2.016	64	CONCESSÃO AMBIENTAL JACAREI LTDA	01 - TESO	3.382.882,69
480	1	2.016	66	CONCESSÃO AMBIENTAL JACAREI LTDA	01 - TESO	1.383.558,02
690	1	2.016	71	CONCESSÃO AMBIENTAL JACAREI LTDA	01 - TESO	214.538,76
691	1	2.016	71	CONCESSÃO AMBIENTAL JACAREI LTDA	01 - TESO	200.000,00
8.741	1	2.016	1.948	CONSTRUTORA KAMILOS LTDA	01 - TESO	154.974,74
8.741	1	2.016	1.989	CONSTRUTORA KAMILOS LTDA	01 - TESO	233.512,63
8.741	1	2.016	2.032	CONSTRUTORA KAMILOS LTDA	01 - TESO	233.512,63
11.588	1	2.016	1.425	ELECTRA PAVIMENTAÇÃO E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA	01 - TESO	11.872,27
2.905	1	2.016	124.444	ELEVADORES VILLARTA LTDA	01 - TESO	300,00
2.905	1	2.016	125.503	ELEVADORES VILLARTA LTDA	01 - TESO	300,00
532	1	2.016	3.506	EMBRAS - EMPRESA BRASILEIRA DE TECNOLOGIA LTDA	01 - TESO	84.380,31
532	1	2.016	3.508	EMBRAS - EMPRESA BRASILEIRA DE TECNOLOGIA LTDA	01 - TESO	12.350,00
12.476	1	2.016	68	FORTHURITY SCALO EIRELI-EPP	01 - TESO	2.550,00
12.477	1	2.016	68	FORTHURITY SCALO EIRELI-EPP	01 - TESO	5.100,00
12.478	1	2.016	68	FORTHURITY SCALO EIRELI-EPP	01 - TESO	2.550,00
12.479	1	2.016	68	FORTHURITY SCALO EIRELI-EPP	01 - TESO	5.100,00
12.480	1	2.016	68	FORTHURITY SCALO EIRELI-EPP	01 - TESO	10.200,00
7.868	2	2.016	5.088	GUARANI MATERIAL PARA CONSTRUÇÃO LTDA	05 - CONV	0,40
7.868	2	2.016	23.019	GUARANI MATERIAL PARA CONSTRUÇÃO LTDA	05 - CONV	37.896,48
13.283	1	2.016	8.537	HOSPITAL DE CLÍNICAS ANTONIO AFONSO LTDA	01 - TESO	345,00
13.490	1	2.016	220.482	IBG INDÚSTRIA BRASILEIRA DE GASES LTDA	05 - CONV	78,00
13.490	1	2.016	220.654	IBG INDÚSTRIA BRASILEIRA DE GASES LTDA	05 - CONV	78,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



NOTAS FISCAIS FORA DO SISTEMA CEO EM 19/Set/2017					
Empenho	Clas	Ano	NF.	Nome	Fonte A Pagar
13.490	1	2.016	221.099	IDG INDÚSTRIA BRASILEIRA DE GASES LTDA	05 - CONV 197,50
13.491	1	2.016	220.653	IDG INDÚSTRIA BRASILEIRA DE GASES LTDA	05 - CONV 220,00
3.982	1	2.016	1.537	JOAQUIM LOURENÇO FILHO JACAREI EPP	01 - TESO 1.072,50
3.982	1	2.016	1.600	JOAQUIM LOURENÇO FILHO JACAREI EPP	01 - TESO 746,98
1.356	1	2.016	8.558	JORNAL GAZETA SP LTDA EPP	01 - TESO 1.610,00
1.649	1	2.016	827	LAURO HIDEKI TUKIYAMA - EPP	01 - TESO 1.308,37
1.988	1	2.016	828	LAURO HIDEKI TUKIYAMA - EPP	01 - TESO 2.093,40
2.309	1	2.016	2.654	LAURO HIDEKI TUKIYAMA - EPP	01 - TESO 1.423,26
2.328	1	2.016	2.643	LAURO HIDEKI TUKIYAMA - EPP	01 - TESO 2.049,93
2.329	1	2.016	815	LAURO HIDEKI TUKIYAMA - EPP	01 - TESO 3.314,55
2.680	1	2.016	2.655	LAURO HIDEKI TUKIYAMA - EPP	01 - TESO 1.361,08
2.935	1	2.016	825	LAURO HIDEKI TUKIYAMA - EPP	01 - TESO 2.651,84
3.116	1	2.016	813	LAURO HIDEKI TUKIYAMA - EPP	01 - TESO 8.129,36
3.116	1	2.016	826	LAURO HIDEKI TUKIYAMA - EPP	01 - TESO 1.831,72
3.117	1	2.016	2.642	LAURO HIDEKI TUKIYAMA - EPP	01 - TESO 3.649,10
3.117	1	2.016	2.653	LAURO HIDEKI TUKIYAMA - EPP	01 - TESO 6.430,49
6.625	1	2.016	814	LAURO HIDEKI TUKIYAMA - EPP	01 - TESO 1.552,60
4.904	1	2.016	740	LEMMARA COMERCIO E LOCACAO DE EQUIPAMENTOS LTDA-EPP	01 - TESO 5.826,30
888	1	2.016	2.450	MECANOGRAFICA E LASER LTDA	01 - TESO 650,00
13.309	1	2.016	1.414	MEDIMPORT COMERCIO DE PRODS. HOSPITALARES LTDA EPP	01 - TESO 34.965,00
0	1	2.016	13.719	MILCLEAN COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA	01 - TESO 24.230,55
0	1	2.016	91.765	NATULAB LABORATORIO SA	0 654,00
7.404	1	2.016	71	NOTA CONTROL TECNOLOGIA LTDA	01 - TESO 68.212,90
10.652	1	2.016	7.297	OFFICE VALE SISTEMAS DE IMPRESSAO LTDA EPP	01 - TESO 1.220,00
57	1	2.016	91.144	PANTHER ZELADORIA E MONITORAMENTO ELETRONICO LTDA	01 - TESO 99,00
1.205	1	2.016	91.127	PANTHER ZELADORIA E MONITORAMENTO ELETRONICO LTDA	01 - TESO 219,00
1.631	1	2.016	91.952	PANTHER ZELADORIA E MONITORAMENTO ELETRONICO LTDA	01 - TESO 105,00
12.694	1	2.016	8.657	POSTO DE SÉRVICO SANTA MARIA LTDA	01 - TESO 16.385,71
12.251	1	2.016	644	S. F. DOS SANTOS USINAGEM - ME	01 - TESO 600,00
0	1	2.016	0	SAAE CONTAS DA EDUCAÇÃO	01 - TESOU 220.253,31
0	1	2.016	0	SAAE CONTAS DA EDUCAÇÃO	01 - TESOU 95.771,85
0	1	2.016	0	SAAE CONTAS DA EDUCAÇÃO	01 - TESOU 169.752,19
0	1	2.016	0	SAAE CONTAS DA EDUCAÇÃO	01 - TESOU 1.852,74
0	1	2.016	0	SAAE CONTAS DA EDUCAÇÃO	01 - TESOU 933,87
0	1	2.016	0	SAAE CONTAS DA EDUCAÇÃO	01 - TESOU 886,61
0	1	2.016	0	SAAE CONTAS DA EDUCAÇÃO	01 - TESOU 84.956,83
0	1	2.016	0	SAAE CONTAS DA EDUCAÇÃO	01 - TESOU 116.382,75



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



NOTAS FISCAIS FORA DO SISTEMA CEO EM 19/Set/2017						
Empenho	Clas	Ano	NF	Norma	Fonte	A Pagar
0 1	2.016		0	SAAE CONTAS DA EDUCAÇÃO	01 - TESOU	74.200,77
0 1	2.016		0	SAAE CONTAS DA EDUCAÇÃO	01 - TESOU	173.437,54
504 1	2.016		5.087.313	SERASA S.A.	01 - TESOU	891,65
3.035	1	2.016	520	SGMK TRANSPORTES E LOGÍSTICA LTDA	01 - TESOU	807,60
4.832	1	2.016	483	SGMK TRANSPORTES E LOGÍSTICA LTDA	01 - TESOU	1.715,07
2.617	1	2.016	416	SHA COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA	05 - CONV	42.134,80
3.327	1	2.016	15.911	SOLUÇÕES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI	01 - TESOU	34.259,92
3.491	1	2.016	15.012	SOLUÇÕES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI	01 - TESOU	2.578,70
3.491	1	2.016	15.485	SOLUÇÕES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI	01 - TESOU	2.578,70
3.491	1	2.016	15.646	SOLUÇÕES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI	01 - TESOU	2.578,70
3.491	1	2.016	15.911	SOLUÇÕES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI	01 - TESOU	2.578,70
10.065	1	2.016	75.041	T M S COMERCIO DE AREIA E PEDRA LTDA	01 - TESOU	864,63
10.065	1	2.016	75.042	T M S COMERCIO DE AREIA E PEDRA LTDA	01 - TESOU	872,02
10.065	1	2.016	75.052	T M S COMERCIO DE AREIA E PEDRA LTDA	01 - TESOU	654,39
1.281	1	2.016	1.362	TAXCO LOCADORA DE BENS LTDA	01 - TESOU	2.566,66
1.528	1	2.016	771	TEC SYSTEM CONSULTORIA E INFORMÁTICA SS LTDA ME	01 - TESOU	11.686,48
7.913	1	2.016	164	VIA NOVA PAVIMENTAÇÃO E CONSTRUÇÕES LTDA	01 - TESOU	0,60
11.828	1	2.016	9.072	VIACAO JACAREI LTDA	01 - TESOU	910,00
11.828	1	2.016	9.088	VIACAO JACAREI LTDA	01 - TESOU	117,00
11.829	1	2.016	9.074	VIACAO JACAREI LTDA	01 - TESOU	910,00
5.915	1	2.016	27.940	WHITE MARTINS GASES INDUSTRIALIS LTDA	05 - CONV	48,00
5.915	1	2.016	27.984	WHITE MARTINS GASES INDUSTRIALIS LTDA	05 - CONV	48,00
5.915	1	2.016	27.989	WHITE MARTINS GASES INDUSTRIALIS LTDA	05 - CONV	48,00
5.915	1	2.016	27.990	WHITE MARTINS GASES INDUSTRIALIS LTDA	05 - CONV	48,00
5.915	1	2.016	27.996	WHITE MARTINS GASES INDUSTRIALIS LTDA	05 - CONV	48,00
5.915	1	2.016	28.003	WHITE MARTINS GASES INDUSTRIALIS LTDA	05 - CONV	48,00
5.915	1	2.016	28.006	WHITE MARTINS GASES INDUSTRIALIS LTDA	05 - CONV	48,00
5.915	1	2.016	28.019	WHITE MARTINS GASES INDUSTRIALIS LTDA	05 - CONV	48,00
5.915	1	2.016	28.021	WHITE MARTINS GASES INDUSTRIALIS LTDA	05 - CONV	48,00
5.915	1	2.016	401.938	WHITE MARTINS GASES INDUSTRIALIS LTDA	05 - CONV	48,00
396	1	2.016	7.306	ZENVIA MOBILE SERVICOS DIGITAIS S.A.	01 - TESOU	99,49
						8.159.093,25

Nota: Há divergências com o número apontado pela Contabilidade

Fonte: Comunicado 001/2017 e anexos – TC 21039/026/17.

Sobre esse fato, identificamos através da contabilidade do município que a maioria das notas fiscais, de fato, foi quitada em 2017 a título de despesas de exercícios anteriores. Mas apesar de lançadas na modalidade “outros não aplicável”, muitas delas mantêm contrato junto à Prefeitura, firmado até mesmo antes de 2016 para prestação de serviços voltados a coleta de lixo, serviços de informática, limpeza predial, serviços de imprensa, transporte, entrega de gases medicinais e alimentação escolar, como exemplificamos a seguir:

Concorrência 13/2008	CONCESSÃO AMBIENTAL JACAREI LTDA
Concorrência 06/2013	EMBRAS - EMPRESA BRASILEIRA DE TECNOLOGIA LTDA
Concorrência 75/2014	TEC SYSTEM CONSULTORIA E INFORMÁTICA SS LTDA ME
Pregões 34/2015 e 22/2016	FORTHUNITY SCALO EIRELI-EPP
Pregões 69/2013, 82/2013, 90/2013, 120/2014	MILCLEAN COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA.
Pregões 125/2014	JORNAL GAZETA SP LTDA EPP
Inexigibilidade	VIACAO JACAREI LTDA
Pregão 129/2016	WHITE MARTINS GASES INDUSTRIALIS LTDA
Pregões 10/2011 e 33/2016	SHA COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA

Fonte: Audesp, dados extraídos em 09/04/2017 e Arquivo B.3.2 - Extrato Audesp - DEA 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Apesar das quitações realizadas em 2017, obrigações com a Concessão Ambiental Jacareí e a Construtora Kamillos não foram identificadas dentre as inscritas em 3.3.90.92 e 4.4.90.92.

Segundo esclareceu o setor contábil, a dívida com a CONCESSÃO AMBIENTAL JACAREÍ foi objeto de parcelamento, cujo acordo previra despesas a serem quitadas de 30/06/2017 a 31/07/2019. Arquivos: B.3.2-Acordo de parcelamento Concessão Ambiental e B.3.2-Acordo de parcelamento Concessão Ambiental-Empenho 565.

De posse da cópia do acordo, identificamos que as despesas apuradas pela Prefeitura sobre as dívidas de 2016 com a empresa eram ainda superiores às elencadas no Comunicado 01/2017, **alcançando o montante de R\$ 10.851.616,60**. E apesar do cronograma de desembolso pactuado entre as partes, nenhuma amortização das parcelas fora feita ainda em 2017, iniciando-se somente em 2018 por meio do empenho 565, também lançado no elemento 3.3.90.92.

Quanto à dívida com a CONSTRUTORA KAMILLOS LTDA, sem revelar valores a Secretaria de Finanças esclareceu que as pendências verificadas sob as notas fiscais 1948, 1989 e 2032 não foram sanadas por não haver autorização da Secretaria Gestora do contrato. Declarou também ainda não terem sido pagas as despesas da Secretaria de **Educação** para com o SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO e as da Nota Fiscal nº 5088 emitida pela GUARANI MATERIAL PARA CONSTRUÇÃO LTDA, todas elevadas no relatório preliminar da DGT. Sobre a nota fiscal 7306 da ZENVIA MOBILE, informou seu cancelamento. Arquivos: B.3.2-Declaração Secretaria de Finanças-dívida Kamillos e B.3.2-Declaração Secretaria de Finanças-dívidas pagas e canceladas.

Em nenhum momento, a Administração Municipal forneceu-nos esclarecimentos acerca do motivo dos cancelamentos feitos em 2016. E pelo montante do acordo de parcelamento firmado só com a Concessão Ambiental Jacareí (**R\$ 10.851.616,60**) é possível concluir que as despesas não quitadas no exercício financeiro e orçamentário ao qual pertenciam é maior do que o inicialmente previsto pela Diretoria de Governança e Transparência (**R\$ 8.459.093,25**), visto que nesta apuração outras empresas compunham seu resultado.

Quanto ao aventado relatório final, informado no Comunicado 01/2017 da SGT, requisitamos sua apresentação durante nossa fiscalização, juntamente dos demais relatórios produzidos pelo atual corpo de servidores, sendo-nos apresentado o documento inserido no arquivo A.1.1-RELATÓRIO INICIAL DA OS N° 012-2017. Do conteúdo, verificamos que as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



constatações do órgão controlador ainda não elucidam os motivos e o valor total dos cancelamentos efetuados em 2016, como demonstram os informes encontrados nas páginas 171 e 172 do arquivo eletrônico¹³.

Diante disso, importante se faz a Administração Municipal esclarecer as razões para a efetivação de tais estornos, dado que operações desse gênero induzem a disponibilidades de caixa que de fato não são reais, podendo configurar ainda crime em face da burla ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal se o fato incidir no último ano de mandato do titular do Poder¹⁴.

Reforçamos que, pelas constatações feitas junto ao sistema de saúde pública municipal, o orçamento de 2018 ainda está sujeito a inscrições extemporâneas:

69 licitação. Dra. Rosana informa que existiam dívidas de até 1.000.000,00 de reais com fornecedores. Sr.
70 Paulo Roberto informa que o contrato da empresa Aimara está vencido desde agosto de 2016, havia
71 ainda uma dívida de 1.000.000,00 de reais, que está sendo negociada. Sr. Valdir informa que trabalha
72 com diabéticos, eram em 4.800 pessoas, hoje não sabe quantos são. Pergunta até quando haverá

Fonte: Arquivo D.2-Mês 01 - Ata COMUS 26.01.2017

De qualquer forma, tanto os estornos de 2016 quanto as desapropriações e o acordo de parcelamento não empenhados em 2017 revelam que as despesas deles decorrentes não foram inscritas tempestivamente e, por isso, acabaram por impactar exercício diverso do qual foram previstas, desobedecendo aos princípios orçamentários da universalidade, anualidade e legalidade, previstos no artigo 2º da Lei nº 4.320/1964, e artigos 165, §5º, e 37 da Constituição da República.

Esses fatos, nos anos em que ocorreram, podem ter levado a Resultado da Execução Orçamentária em desacordo com o publicado pelas respectivas gestões, visto que a ausência de empenho e sua falta de inscrição em restos a pagar refletem-se em disponibilidade fictícia de caixa, conduzindo a uma Dívida

¹³ Memo. 120/2018, de 18/01/2018.

¹⁴ Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. (grifos nossos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Consolidada Líquida menor que a existente, como a declarada anualmente no Anexo V do RREO¹⁵.

Some-se a isso a assunção de despesa sem suporte financeiro, evidenciada pelo devido empenhamento, como determina o art. 50 da Lei Federal nº 4.320/64, e o desrespeito às normas de unificação de caixa do Tesouro Nacional, expedidas pelo Decreto Federal nº 93.872/86¹⁶ e aos princípios da transparéncia (art. 1º, §1º, e 48 da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei Federal nº 4.320/64).

Diante do exposto e dos indícios de ter o gestor público descumprido normas e princípios erigidos no art. 10, incisos IX e XI, e art. 11, incisos I e II, da Lei Federal nº 8.429/92¹⁷, **sugerimos ao Exmo. Conselheiro Relator remessa dos autos ao Ministério Público do Estado para as providências que entender cabíveis.**

¹⁵ Demonstrações de 2016 e 2017 anexadas nos seguintes arquivos:

1.1-Balanços Prefeitura 2016
1.1-Balanços isolados 2017 Audesp
1.1-RREO 2016
1.1-RREO 2017

¹⁶ Decreto Federal nº 93.872/86:

Art. 35. O empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando:

I - vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;
II - vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em curso a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;
III - se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas;
IV - corresponder a compromissos assumido no exterior. (g.n.)

¹⁷ Lei 8429/92. **Art. 10.** Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;
XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



B.3.3. DESPESAS ANULADAS DURANTE O EXERCÍCIO FISCALIZADO:

Também no exercício de 2017, constatamos diversos estornos de empenhos contabilizados pelo município, muitos deles ocorridos no exato valor do seu empenho ou então em quantias bastante significativas, exemplificadas na imagem a seguir:

Nome do Credor	Nr. Empenh.	Ano Empenh.	Dt. Emissão	VI. Empenhado	VI. Reforço	VI. Anulação	VI. Empenho Líquido
SANTA CASA DE MISERICORDIA DE JACAREI	119	2017	02/01/2017	19.471.775,36	20.106.269,00	10.500.000,00	29.078.044,36
INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA E GESTA	121	2017	02/01/2017	4.800.000,00	278.916,01	4.157.126,10	921.789,91
UNIFARMA GESTÃO E SOLUÇÃO EM SAÚDE LT	276	2017	02/01/2017	487.479,45	7.096.665,60	2.924.876,70	4.659.268,35
INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA E GESTA	120	2017	02/01/2017	2.580.000,00	143.615,27	2.394.772,49	328.842,78
MILCLEAN COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA.	277	2017	02/01/2017	2.096.527,00	1.839.236,21	1.848.585,73	2.087.177,48
SOCIEDADE BENEFICIENTE CAMINHO DE DAN	2021	2017	17/02/2017	12.000.000,00	1.642.564,72	1.782.372,97	11.860.191,75
INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA E GESTA	126	2017	02/01/2017	1.745.376,12	97.332,29	1.595.376,12	247.332,29
PERKONS SA	218	2017	02/01/2017	1.515.743,00	-	1.515.743,00	-
IPMJ - INSTITUTO DE PREVIDENCIA MUNICI	13835	2017	27/10/2017	1.465.444,41	-	1.465.444,41	-
BANDEIRANTE ENERGIA SA	672	2017	16/01/2017	6.500.000,00	300.118,25	1.459.000,00	5.341.118,25
SENTRAN SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE TRÂ	219	2017	02/01/2017	1.399.147,00	-	1.399.147,00	-
NOTA CONTROL TECNOLOGIA LTDA.	7166	2017	01/06/2017	1.337.360,00	-	1.337.360,00	-
CONSTRUTORA FERNANDES RODRIGUES LTD	8541	2017	29/06/2017	1.310.175,21	-	1.310.175,21	-
CONSTRUTORA FERNANDES RODRIGUES LTD	8537	2017	29/06/2017	1.302.126,53	-	1.302.126,53	-
CONSTRUTORA FERNANDES RODRIGUES LTD	8574	2017	29/06/2017	1.302.126,53	-	1.302.126,53	-
CONSTRUTORA FERNANDES RODRIGUES LTD	8575	2017	29/06/2017	1.310.175,21	-	1.057.935,72	252.239,49

Íntegra do extrato no arquivo *B.3.3-Extrato Audesp-Empenhos Anulados em 2017*

Ao longo do período, as anulações alcançaram R\$ 88.199.103,92, o que representou **13,40%** da receita realizada pela Prefeitura (R\$ 658.104.382,11), como mostra o quadro subsequente.

	RECEITA REALIZADA	Reforços	Anulações	Diferença (Anulações-Reforços)
	658.104.382,11	82.663.622,33	88.199.103,92	5.535.481,59
Percentual de aplicação sobre a Receita realizada	- -	12,56%	13,40%	0,84%

	EMPENHOS LIGADOS ÀS ANULAÇÕES	Reforços	Anulações	Diferença (Anulações-Reforços)
Empenhos brutos	335.622.229,65	56.247.471,27	88.199.103,92	31.951.632,65
Percentual de aplicação sobre os empenhos brutos	- -	16,76%	26,28%	9,52%

Fonte: Dados extraídos do Sistema AUDESP em 09/04/2018.

No entanto, se considerarmos o efeito dessas anulações apenas sobre os empenhos brutos a elas relacionados (R\$ 335.622.229,65), temos que os estornos alcançaram **26,28%** desse orçamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Ainda que estas anulações tenham sido feitas para suporte a remanejamentos de receita, os valores totais estornados excederam em **R\$ 31.951.632,65** o montante suplementado no ano.

No intuito de verificar a legalidade desses procedimentos, solicitamos ao ente que indicasse, dentre uma amostra previamente estabelecida, as razões para as frequentes anulações informadas no seu sistema contábil¹⁸. A partir daí, identificamos que muitos dos estornos não estavam acompanhados de despachos que autorizasse o ato administrativo, como os empenhos relacionados ao IPMJ(944/2017), Perkons(6946/2017), SHA(15927/2017) e TSX (9457/2017). E naqueles onde a ordem existia, os motivos não eram suficientemente claros, o que por consequência prejudicou a análise de conformidade dessas operações em relação às exigências do parágrafo 1º, art. 43, da Lei nº 4.320/64¹⁹.

A título de exemplo citamos os seguintes extratos:

¹⁸ Item B do arquivo 1-Requisição PM Jacareí-2017-Cancelamentos e Exerc.Encerrados.

¹⁹ Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e **será precedida de exposição justificativa**.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realiza-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-a a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Município de Jacareí
Secretaria de Saúde

Jacareí, 02/02/2017

Memorando nº 0527/2017 – DA/fms

À
Contabilidade

Solicitamos o estorno do empenho, conforme os dados abaixo:

Fornecedor	Ficha	Recurso	Empenho	Valor
UNIFARMA GESTÃO E SOLUÇÃO EM SAÚDE LTDA	156	Tesouro	276	R\$ 2.924.876,70

Fonte: Arquivo B.3.3-MEMO empenho 276-UNIFARMA



Município de Jacareí
Secretaria de Saúde

Jacareí, 30/01/2017

Memorando nº 0253/2017 – DA/FMS

À
Contabilidade

Solicitamos os estornos dos empenhos, conforme os dados abaixo, para aditamento.
Contrato: 4.006.00/14 – Unifarma Gestão em Solução em Saúde Ltda.
encerramento do exercício:

Fornecedor	Ficha	Empenho	Valor	
Minol Tec Ltda EPP	156	302	19.500,00	
CGMP		268	30.000,00	
Miclean Comércio e Serviços Ltda.		277	1.825.000,00	
Equilíbrio Serviços e Locação Ltda EPP		340	100.000,00	
MDI - Medicina Diagnóstica por Imagem		538	90.000,00	
Bandeirantes Energia AS		667	150.000,00	
Simp Sistemas Máquinas e Papéis Ltda EPP		720	50.000,00	
Telefônica Brasil		709	25.000,00	
Via 80 Transportes		257	12.000,00	
Servboy Transportes Ltda - ME.		310	10.500,00	
Total				2.312.000,00

Fonte: Arquivo B.3.3-MEMO empenhos diversos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Município de Jacareí
Secretaria de Saúde

Jacareí, 15/02/2017

Memorando nº 0806/2017 – DA/fms

Secretaria de Finanças
16 -02- 2017

À
Contabilidade

Solicitamos o estorno do empenho, conforme os dados abaixo:

Fornecedor	Ficha	Recurso	Empenho	Valor
Santa Casa de Misericórdia	163	Tesouro	119/17	R\$ 10.000.000,00

Fonte: Arquivo B.3.3-Memo empenho 119-STA CASA

Prefeitura de Jacareí
Secretaria de Finanças

Jacareí, 30 de maio de 2017

MEMO 039/2017 – DAT / SF

Para
Reynaldo Prianti
Diretoria de Finanças

Secretaria de Finanças
30 -05- 2017

Assunto: Estorno de empenho

Prezado,

Solicito o estorno do empenho nº 335 de 2017, empresa Nota Control, tendo em vista o vencimento da próxima nf em Junho.

Estou sendo reservada a quantia de R\$ 213.000,00 (Duzentos e Treze Mil Reais) onde não será necessário o saldo remanescente deste empenho, totalizando o valor de R\$ 483.360,00

Fonte: Arquivo B.3.3-Memo empenho 335-NOTA CONTROL

Além do descumprimento do dever inserido no caput do art. 43 da Lei nº 4.320/64, a falta de justificativas dos atos administrativos levou o órgão também a contrariar as disposições da Lei nº 9.784/99, mormente as definidas no art.2º, Súmico, incisos V e VII, e do art. 50, inciso VIII e § 1º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



B.3.4. RENÚNCIA DE RECEITAS

No exercício examinado, o Município efetivou irregular renúncia de receita, pois não foi demonstrada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro de 2017, 2018 e 2019, tampouco ao art. 14, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme constatado durante os trabalhos in loco, houve a promulgação da Lei Municipal nº. 6.099/2017 (Arquivo B.3.4-LEI 6099-2017-ANISTIA19042018). Tal diploma concedeu, aos contribuintes municipais com débitos tributários e não tributários, anistia de 90% nos valores de multa e juros, vencidos até 31 de dezembro de 2016, ajuizados ou não, com valores atualizados monetariamente. Essa ação também foi identificada pela fiscalização das contas de 2016, visto que em moldes idênticos a Administração estendeu tal benefício por meio da Lei Municipal nº. 6.057/2016, atingindo valores vencidos até 31 de dezembro de 2015 (TC 4396/989/16-Doc. "E.2.3 Lei 6.057.2016").

Também através de informes contidos na página oficial do município²⁰, noticiou-se redução de impostos, sob o "novo código tributário do município". Segundo o comunicado de 21/09/2017, os vereadores de Jacareí aprovaram no dia anterior (20/09/2017) o projeto de Lei do Executivo que alterou o Código Tributário do Município, reduzindo alíquotas do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e incluindo na redação novos tipos de serviço passíveis de cobrança pela Administração. De acordo com a Administração Tributária Municipal, mais de 50 atividades tiveram redução da alíquota.

"As que tiveram maior redução foram as relacionadas a saúde, serviços médicos e hospitalares, serviços veterinários, laboratoriais e também as da área de tecnologia de informação", informou.

A diretora salientou que, com a medida, a administração espera que muitas empresas e autônomos que não estão regulares, aproveitem as alíquotas mais baixas para regularizar sua situação junto ao município."

²⁰ Arquivo B.3.4-*Imprensa-Novo Código Tributário do Município reduz impostos, extraído de notícia postada no site oficial da Prefeitura:*

<http://www.jacarei.sp.gov.br/novo-codigo-tributario-do-municipio-reduz-impostos-e-busca-atrair-investimentos-para-jacarei/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Acerca dessas disposições, questionamos a postura do município quanto aos valores estimados da redução tributária e sua compensação, como determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo-nos encaminhado documento em que as compensações adotadas pelo órgão, estão descritas apenas como "**"novos empreendimentos"**, tanto para atender ao exercício de 2017 como de 2018.

LDO - Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo VII ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA (LRF, art. 4º, § 2º, Inciso V)			
MUNICÍPIO : JACAREÍ			EXERCÍCIO: 2017
SETORES / PROGRAMAS / BENEFICIÁRIOS	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA		COMPENSAÇÃO
	Tributo / Contribuição	2017	2018
ISENÇÃO LEI 3.385/93 - SAAE	TEMPOS RELIGIOSOS	80.000,00	80.000,00
ISENÇÃO LEI 4.132/98 - SAAE	ENTIDADES DE ASSIST. SOCIAL	400.000,00	400.000,00
REMISSÃO DE DÉBITOS LEI 4540/01	DIVERSOS TRIBUTOS	2.500.000,00	3.000.000,00
ISENÇÃO DE DÉBITOS LEI 4982/06	DIVERSOS TRIBUTOS	1.200.000,00	1.500.000,00
ISENÇÃO COMUDE - LEI 5493/10	DIVERSOS TRIBUTOS	700.000,00	800.000,00
ISENÇÃO LEI 3.767/96 - SAAE	ISENÇÃO DE PGTO DE CTAS DE ÁGUA - STA CASA	1.600.000,00	1.600.000,00
ISENÇÃO LEI 3.767/96 - SAAE	ISENÇÃO DE PGTO DE CTA DE ÁGUA - CASA F DA VIDA	700.000,00	700.000,00
ISENÇÃO LEI 1.761/76 - SAAE	DIVERSOS REF. PRÓPRIOS MUNICIPAIS	4.000.000,00	4.000.000,00
TOTAL		11.180.000,00	12.080.000,00
FONTE: SECRETARIA DE FINANÇAS			12.900.000,00

Fonte: Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita 2017/2019 da Prefeitura de Jacareí. Docs. agrupados no arquivo congênero do evento 62.

MUNICÍPIO DE JACAREÍ - SP Lei de Diretrizes Orçamentárias Anexo de Metas Fiscais Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita			
AMF - Demonstrativo 7 (LRF, art. 4º, § 2º, Inciso V)			
Tributo	Modalidade	Setores/Programas/Beneficiário	Renúncia de Receita Prevista
			2018 2019 2020
Diversos Tributos	Isenção	Isenção COMUDE - Lei 5493/10	500.000,00
Entidades de Assistência Social	Taxas	Isenção Lei 4.132/98 - SAAE	689.000,00
IPTU	Remissão	Remissão de débitos Leis 4540/01 5128/07	862.000,00
IPTU	Isenção	Isenção de débitos 4546/01, 4568/01, 4580/0	509.000,00
Isenção de próprios Municipais	Contas	Isenção Lei 1.761/76 - SAAE	3.489.000,00
Isenção pgto de contas de água - Casa F da Vida	Contas	Isenção Lei 3.767/96	611.000,00
Isenção pgto de contas de água - Sta Casa	Contas	Isenção Lei 3.767/96 - SAAE	1.396.000,00
Templos Religiosos	Taxas	Isenção Lei 3.385/93 - SAAE	78.000,00
Total			8.134.000,00
Fonte: SAAE, Secretaria de Desenvolvimento e Secretaria de Finanças			Rs 1.000
			28/04/2017 16:09:06 Exercício de 2018

Fonte: Arquivo B.3.4-2018-Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita

Em informação complementar, tivemos acesso ao RELATORIO DE ALTERAÇÃO DE ALÍQUOTA ISS (arquivo análogo), cujo somatório demonstra que o impacto no Imposto Sobre Serviços fora calculado em R\$ 3.482.680,74 em 2016, e em R\$ 2.597.785,82 em 2017, o que parece não se alinhar às estimativas acima.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Ora, se pela dicção do novo código tributário²¹ ou pelo comunicado vinculado na imprensa oficial as reduções de ISS alcançariam “serviços médicos e hospitalares, serviços veterinários, laboratoriais e também as da área de tecnologia de informação”, essa previsão parece não estar detalhada dentre as renúncias descritas anteriormente. E ainda que a edição do Novo Código Tributário tenha ocorrido em 2017, as estimativas apresentadas pela origem para ambos os exercícios não dão conta das reduções informadas pela referida imprensa.

Evidenciando que não houve medidas para compensar a perda de arrecadação noticiada, apesar do cenário econômico de baixo crescimento, descumpriu o município o art. 24 da própria Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 6048/2016)²², o princípio da transparência e as exigências contidas nos artigos 1º, §1º, e 14, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000.

B.3.5. DÍVIDA ATIVA

²¹ A Lei Complementar 95/2017 alterou as disposições da LC 05/1992, que regula os tributos de competência do Município.

²² CAPÍTULO VIII - RENÚNCIA FISCAL

Art. 24. Todo projeto de lei enviado pelo Executivo versando sobre concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, além de atender ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, deve ser instruído com demonstrativo de que não prejudicará o cumprimento de obrigações constitucionais, legais e judiciais a cargo do Município e que não afetará as metas de resultado nominal e primário, bem como as ações de caráter social, particularmente a educação, saúde e assistência social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Movimentação da Dívida Ativa	2016	2017	AH%
Saldo inicial da Dívida Ativa	149.754.217,88	143.892.262,25	-3,91%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Saldo inicial da Dívida Ativa ajustado	149.754.217,88	143.892.262,25	-3,91%
Saldo inicial da Provisão para Perdas			
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Saldo inicial Provisão para Perdas ajustado		-	-
Total	149.754.217,88	143.892.262,25	-3,91%
Total Ajustado	149.754.217,88	143.892.262,25	-3,91%
Recebimentos	37.485.260,35	30.344.524,20	-19,05%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Recebimentos Ajustados	37.485.260,35	30.344.524,20	-19,05%
Cancelamentos			
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Cancelamentos Ajustados		-	-
Valores não Recebidos	112.268.957,53	113.547.738,05	1,14%
Valores não Recebidos Ajustados	112.268.957,53	113.547.738,05	1,14%
Inscrição	31.623.304,72	32.752.755,04	3,57%
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Inscrições Ajustadas	31.623.304,72	32.752.755,04	3,57%
Juros e Atualizações da Dívida			
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Juros e Atualizações da Dívida Ajustada		-	-
Saldo Final da Provisão para Perdas			
Inclusões da Fiscalização			
Exclusões da Fiscalização			
Saldo Final Provisão p/ Perdas ajustado		-	-
Saldo Final da Dívida Ativa	143.892.262,25	146.300.493,09	1,67%
Saldo Final da Dívida Ativa Ajustado	143.892.262,25	146.300.493,09	1,67%

Dados de 2016 extraídos do relatório das contas do exercício (TC 4396/989/16)

Mesmo com dificuldades financeiras/administrativas, a Prefeitura Municipal não implementou ações para melhorar a arrecadação de receitas próprias, demonstrando ineficiência nesse aspecto.

Quanto ao estoque da dívida, constatamos as seguintes irregularidades:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Embora os saldos inicial e final do exercício estejam em consonância entre o que fora informado pela Contabilidade (extraídos do Sistema AUDESP) e pelo setor de Dívida Ativa, identificamos divergência entre os valores Inscritos, Recebidos e, sobretudo, Cancelados:

	Setor Dívida Ativa	Contabilidade	Diferença
Saldo Inicial	143.892.262,25	143.892.262,25	0,00
Recebimento*	26.610.958,29	30.344.524,20	-3.733.565,91
Cancelamento	4.600.686,46	0	4.600.686,46
Inscrição*	33.619.875,59	32.752.755,04	867.120,55
Saldo Final	146.300.493,09	146.300.493,09	0,00

Arquivos:

B.3.5-RESUMO DA DÍVIDA -201719042018

B.3.5-CANCELADOS EM DÍVIDA ATIVA 01-01-2017 A 31012017

Pelo exposto, consideramos desatendidos os princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n.º 4.320/64).

Analisados por amostragem, o exame mostrou regularidade nos cancelamentos da Dívida Ativa.

Contudo, quanto às apurações realizadas no âmbito do **IEG-M/2017**, o setor apresentou ainda as seguintes falhas:

- ❖ Não há mecanismos específicos de restrição e controle na inadimplência nos parcelamentos da dívida ativa.

Ainda que haja um sistema onde são registradas as execuções fiscais propostas e critérios específicos para inscrição em Dívida Ativa (artigos 69, 71 e 72 do Código Tributário do Município, atualizado até a lei Complementar 71/2008²³) com regulação específica para o início do trâmite da execução judicial, detectamos falhas no acompanhamento destes haveres.

Segundo apurado *in loco* e declarado pela origem, não há acompanhamento dos processos que estão na iminência de serem atingidos pela prescrição intercorrente²⁴. Os autos

²³ Documento apresentado pela origem para validação dos dados. Arquivo: *B.3.5-Cod. Tributário atualizado ate L.C. 71*.

²⁴ Art. 40 Lei de Execuções Fiscais: O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



pendentes são verificados apenas quando o Poder Judiciário insta a origem a se manifestar, caso contrário, não há conduta e/ou controle por parte da Prefeitura. Arquivo *B.3.5-CERTIDÃO-rol de prescrições intercorrentes*.

Essa atuação, evidentemente não recepciona as recomendações do Exmo. Conselheiro-Substituto, Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, relator das contas de 2015²⁵, que, acerca do tema, expressamente determinou ao município que aprimorasse os mecanismos de cobrança da dívida ativa, para possibilitar maior índice de recuperação de créditos.

B.3.6. MULTAS DE TRÂNSITO

A Prefeitura não cumpriu as disposições do artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro.

Verificamos, também, o não recolhimento ao FUNSET, correspondente a 5% das multas arrecadadas (artigo 320, parágrafo único, do sobredito diploma).

Além disso, constatamos inconsistências nos valores apresentados pelo Município entre os saldos disponíveis, as despesas executadas e o saldo final do exercício fiscalizado, conforme demonstraremos no quadro abaixo:

Saldo do exercício anterior em 31.12	1.107.146,58
Rendimentos de aplicações financeiras	47.736,33
Valor arrecadado com multas de trânsito	8.203.456,72
Ajustes da Fiscalização	(10.954,56)
Subtotal	9.347.385,07
Valor aplicado contabilizado (artigo 320, LF 9.503/97-CTB)	6.005.194,03
Ajustes da Fiscalização	
Valor aplicado após ajustes	6.005.194,03
Saldo no final do exercício fiscalizado	3.342.191,04

Saldo do exercício anterior extraído do relatório das contas de 2016
Item B.3.3.2 – TC 4396/989/16

-
- § 1º - Suspensão do curso da execução, será aberta vista dos autos ao representante judicial da Fazenda Pública.
§ 2º - Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o Juiz ordenará o arquivamento dos autos.
§ 3º - Encontrados que sejam, a qualquer tempo, o devedor ou os bens, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução.
§ 4º - Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato.

²⁵ TC 2546/026/15, Parecer regular com recomendações, publicado no DOE de 21/03/17 e com trânsito em julgado em 08/05/17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



A Municipalidade possuía como disponibilidades o montante de R\$ 9.347.385,07, distribuído da seguinte forma (arquivo *B.3.6-Razão das Receitas e da Despesa*):

- Saldo do exercício anterior = R\$ 1.107.146,58
- Rendimentos de aplicações financeiras = R\$ 47.736,33
- Valor arrecadado = R\$ 8.203.456,72
- Descontos de receita provenientes de devolução de importâncias recolhidas = R\$ 10.954,56

Conforme demonstrado no Balancete Analítico*, no entanto, o Município executou despesas na seguinte conformidade:

DESPESAS LIQUIDADAS E PAGAS (R\$)	A PAGAR (R\$)		TOTAL (R\$)
	LIQUIDADO	NÃO LIQUIDADO	
416.812,64	765.552,70		
6.073.958,08	1.182.365,34		7.256.323,42

*Fonte: Despesas informadas ao Sistema AUDESP (cód. aplicação 400) e arquivo *1.1.Balancete da origem DEZEMBRO 2017*, arquivo congênere.

Ao levantarmos os extratos bancários de conta corrente e aplicações financeiras referentes a esta rubrica, no entanto, encontramos saldos finais de apenas R\$ 2.347.825,59²⁶ ao invés de R\$ 3.342.191,04 apurados pela fiscalização, ou seja, R\$ 994.365,45 não foram comprovados como aplicação.

Ressaltamos que a fiscalização, nas contas dos exercícios de 2013 a 2016, tem sistematicamente apurado diferenças nos saldos das contas bancárias (R\$ 789.224,82, R\$ 573.382,68, R\$ 766.748,45 e R\$ 832.775,65 respectivamente), sem que se pudesse identificar onde foram efetivamente aplicadas essas quantias.

Afora essas falhas, o descumprimento do art. 320 não se limita apenas às inconsistências nos saldos disponíveis.

Segundo o art. 320 da Lei Federal nº 9.503/97, a receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito deve ser aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

²⁶ Contas bancárias apresentadas vinculadas ao trânsito: Banco do Brasil (Ag. 683-1 c/c 41.154-X; Santander Ag. 0190 c/c45.000132-9; Caixa Econômica Federal Ag. 006 c/c 00040802-2 e Ag. 006 c/c00000060-0). Arquivo *B.3.6 - Extrato de aplic financeiras MULTAS DE TRÂNSITO* e *B.3.6-Multas de trânsito-extratos*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Contudo, pelos dados coletados através do **IEG-M/2017**, identificamos que em Jacareí:

- ❖ Nem todas as vias públicas no município têm manutenção adequada, conforme Manual de Pavimentação e Manual de Restauração Pavimentos Asfálticos do DNIT.
- ❖ Nem todas as vias públicas pavimentadas estão devidamente sinalizadas (vertical e horizontalmente) de forma a garantir as condições adequadas de segurança na circulação, conforme art. 88 do. CTB.

Durante 2017 o município registrou 25 mortes e 1008 acidentes.

B.3.7. DESPESAS DE ADIANTAMENTOS:

Arquivos relacionados ao tema:

- B.3.7-Adiantamento AGNALDO JUSTINO empenho 12850*
- B.3.7-Adiantamento AGNALDO JUSTINO empenho 12431*
- B.3.7-Adiantamento ANA DE CASSIA empenho 2771*
- B.3.7-Adiantamento ANA DE CASSIA empenho 13324*
- B.3.7-Adiantamento EZEQUIEL R. MOTTA empenho 15846*
- B.3.7-Adiantamento JOSUE CASTOR empenho 12352*
- B.3.7-Adiantamento LUCAS DE SOUZA empenho 12396*
- B.3.7 - Lei 4651_2002 - Regime de Adiantamento*

Por amostragem, verificamos os processos de adiantamentos realizados pela Prefeitura de Jacareí, que, segundo informado no Sistema AUDESP, foram da ordem de R\$ 144.204,93 no exercício de 2017, com efetiva utilização de R\$ 86.377,50 e devolução de R\$ 57.827,43.

Amparados pela Lei Municipal nº 4.651, de 29/11/2002, a análise documental sobre os suprimentos de fundos evidenciou que a Administração ainda não aperfeiçoou medidas suficientes para sanar as recorrentes falhas apontadas em 2016 e alertadas nos quadrimestres de 2017²⁷, levando o órgão novamente ao descumprimento das normas legais vigentes, bem como do Comunicado SDG nº 19/2010 pelas seguintes razões:

- **Falta de formalização e padronização dos processos e ausência de baixa de responsabilidade**

Avaliamos os dispêndios quanto aos aspectos formais, deles verificando que as prestações de contas não possuíam numeração sequencial das folhas e não estavam adequadamente

²⁷ Contas do exercício de 2016: TC 4396/989/16, item B.5.3. 1º e 2º quadrimestres de 2017: item B.5, eventos 19 e 43 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



inseridas em autos próprios e únicos.

Da mesma forma, as solicitações de adiantamento e os demonstrativos das despesas também careciam de padronização, tanto no que condiz aos aspectos formais quanto aos materiais. Embora o art. 6º da Lei Municipal nº 4.651/2002 tenha determinado a adoção de formulários, muitos dos "pedidos de adiantamento" descumpriam suas exigências, não informando a data de solicitação e o fim específico a que se destinava o recurso, fatos que dificultam o controle e dão margem a abusos e desvios, como vistos nos suprimentos atrelados aos empenhos 12362/2017 e 15846/2017.

Essas falhas agravam-se pela ausência da Nota de Lançamento da Baixa de Responsabilidade do servidor, que não consta dos respectivos documentos de prestação de contas, pela falta de informação da data da prestação de contas na contabilidade do órgão informada no Sistema AUDESP, dificultando a verificação de cumprimento das obrigações previstas no art. 69 da Lei nº 4.320/64 e nos artigos 8º e 14 da Lei Municipal nº 4.651/2000, que vedam a concessão de novo suprimento de fundos a quem não tenha prestado contas no prazo de 5 dias úteis após o período de aplicação dos recursos. Nestes aspectos, detectamos toda a amostra exemplificada pelos empenhos 12850, 12431, 2771, 13324, 15846, 12352 e 12396, bem como o extrato contábil a seguir:

Nome do Credor	Nr. Empenho	Histórico / Descrição do Empenho	Dt. Concessão	Dt. Prest. Contas	Dt. Devolução	VI. Concedido	VI. Utilizado	VI. Devolvido
PAULO ROBERTO ROSA	14734/2017	ADIANTAMENTO DESPESAS COM PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE REPARO E MANUTENÇÃO DO APARELHO DE RAIO X DA SECRETARIA DE SAÚDE UPA I/2017, CONF.LEI MUNICIPAL Nº.4.651 DE 29/11/2002, ART. 4º, INCISO II ALÍNEA P. PRAZO P/APLICAÇÃO DO ADIANTAMENTO : 05 (CINCO) DIAS	21/11/2017		23/11/2017	250,00		250,00
PAULO ROBERTO ROSA	15002/2017	ADIANTAMENTO DESPESAS COM PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE REPARO E MANUTENÇÃO DE APARELHO DE RAIO X DA ANTIGA UPA I , CONF.LEI MUNICIPAL Nº.4.651 DE 29/11/2002, ART. 4º, INCISO II ALÍNEA P. PRAZO P/APLICAÇÃO DO ADIANTAMENTO : 05 (CINCO) DIAS	28/11/2017		29/11/2017	430,00		430,00
LUCAS DE SOUZA SILVA	14770/2017	ADIANTAMENTO DESPESAS COM TRANSPORTE DE PROFESSOREAS E COORDENADORES DE EDUCAÇÃO INFANTIL (CF LISTAGEM ANEXA) PARA VISITA EDUCATIVA NA PINACOTECA DE SÃO PAULO NO DIA 23/11/2017, CONF.LEI MUNICIPAL Nº.4.651 DE 29/11/2002, ART. 4º, INCISO II ALÍNEA A. PRAZO P/APLICAÇÃO DO ADIANTAMENTO : 05 (CINCO) DIAS	22/11/2017		27/11/2017	80,00		80,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



LUCAS DE SOUZA SILVA	14791/2017	ADIANTAMENTO DESPESAS COM TRANSPORTE DE PROFESSORES E COORDENADORES DE EDUCAÇÃO INFANTIL (CF LISTAGEM ANEXA) PARA VISITA EDUCATIVA NA PINACOTECA - SÃO PAULO E CENTRO CULTURAL BCO DO BRASIL NA CIDADE DE SÃO PAULO NO DIA 30/11/2017, CONF.LEI MUNICIPAL Nº.4.651 DE 29/11/2002, ART. 4º, INCISO II ALÍNEA A. PRAZO P/APLICAÇÃO DO ADIANTAMENTO : 05 (CINCO) DIAS	29/11/2017		01/12/2017	150,00		150,00
LUCAS DE SOUZA SILVA	9654/2017	ADIANTAMENTO DESPESAS COM TRANSPORTE DE PROFESSORES CF (LISTAGEM EM ANEXA) PARA PARTICIPAÇÃO DO 02º ESTÁGIO FORMAÇÃO COLABORATIVO (PDC)/2017, A SER REALIZADO NA CIDADE DE SÃO PAULO NO DIA 29/07/2017 CONF.LEI MUNICIPAL Nº.4.651 DE 29/11/2002, ART. 4º, INCISO II ALÍNEA A.PRAZO P/APLICAÇÃO DO ADIANTAMENTO : 05 (CINCO) DIAS	28/07/2017		31/07/2017	80,00		80,00

Fonte: Dados extraídos do Sistema Audesp em 09/04/2018.

Arquivo completo: B.3.3- Adiantamentos-Dados extraídos do Sistema Audesp, evento 62.

• Motivação sem suporte documental

No que condiz às justificativas aptas a suportar as concessões, constatamos que muitos dos pedidos de adiantamentos não estavam instruídos com documentos que comprovassem sua motivação, principalmente aqueles submetidos a regime de urgência ou emergência, como os empenhos 12352 e 15846.

No caso das *aquisições de peças automotivas de reposição* (art. 4º, I, alínea "f") não havia indicação das placas, modelo, ou patrimônio que permitisse identificar o veículo oficial atendido e tampouco as razões da emergencialidade na compra das peças (Empenho 12352). Carecendo de informes quanto ao patrimônio reparado estavam também os adiantamentos feitos para aquisição de itens de reposição para equipamentos, como visto na compra de peças para o ar condicionado da gerência financeira - marca Elgin, efetivada pelo empenho 15846.

• Ausência de atuação do sistema de controle interno

Na totalidade da amostra, não identificamos ação do sistema de controle interno da Prefeitura sobre a regularidade das prestações de contas informadas pelas diversas secretarias, na forma prevista no item 7 do Comunicado SDG nº 19/2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Apesar das medidas corretivas verificadas em relação aos quadrimestres anteriores, entendemos que a Prefeitura Municipal de Jacareí carece ainda aperfeiçoar esforços com vistas ao controle mais rigoroso dos suprimentos de fundos e das despesas com eles realizadas, evitando, dessa forma, abusos e desvios, e fazendo cumprir o Comunicado SDG nº 19/2010.

Por essas razões e pela ausência de transparência na comprovação das despesas, subsidiada pela insuficiente evidenciação contábil vista nos documentos, descumpre a origem os elementares princípios erigidos pelos artigos 1º, § 1º, da LRF, e 83 da Lei Federal nº 4.320/64.

B.3.8. TESOURARIA / ALMOXARIFADO / BENS PATRIMONIAIS

Segundo nossos testes, verificamos as seguintes impropriedades no setor de **BENS PATRIMONIAIS**:

Visando acompanhar o controle dos ativos pertencentes ao Poder Executivo, visitamos a Santa Casa de Misericórdia de Jacareí para verificação de aparelhos médicos adquiridos com recursos estaduais (fonte 02), por meio do Pregão nº 130/2016:

Função	Credor	Empenho/2017	Data	Valor pago	Nota Fiscal	Descrição do Material
10 – SAÚDE	VITAE TECNOLOGIA EM MEDICINA LTDA	680	16/01/2017	73.130,00	18642	Contrato 002/2017: Ventilador Pulmonar com monitor gráfico, Marca GRAPHNET ADVANCE / TECME, acompanha carro para ventilador com braço articulado, umidificador aquecido GT5000, jarra para umidificador adulto, conjunto circuito respiratório adulto/pediátrico, válvula reguladora pressão ar, válvula reguladora pressão para oxigênio Patrimônio na Prefeitura: 149.855
10 – SAÚDE	GAMA CAMP PRODUTOS HOSPITALARES LTDA	681	16/01/2017	16.000,00	11800	Contrato 001/2017: Monitor Multiparâmetro 10" com ECG Resp, SP02, PNI, TEMP, Modelo DX-2021 D-C, Marca DIXTAL. Patrimônio na Prefeitura: 149.921

Fonte: Arquivos B.3.8-Pregão 130-2016 – Contrato 02-2017 VITAE
B.3.8-Pregão 130-2016 – Contrato 01-2017 GAMA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Todavia, a inspeção demonstrou que os bens **não** estavam identificados com etiquetas da Administração Pública indicando-lhes o número de propriedade e procedência, muito embora cada um dos itens contasse com termo de entrada na Prefeitura que os registrou pelos patrimônios 149.855 e 149.921, conforme fichas de fls. 5 e 8 do processo de compra (vide arquivos eletrônicos acima).

Em lugar de tais rótulos, localizamos apenas placas da Santa Casa, como mostram as fotos a seguir:

Santa Casa de Misericórdia de Jacareí

Visita em 24/04/2018



Foto 1: Patrimônio Santa Casa 4151



Foto 2: Patrimônio Santa Casa 4151



Foto 3: Patrimônio Santa Casa 4187



Foto 4: Patrimônio Santa Casa 4187



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Pelos registros do hospital, os bens adquiridos pelos Contratos 01/2017 e 02/2017 encontravam-se inventariados sob nºs 4187 e 4151 e sua identificação, na instituição, ocorreu com o auxílio do Sr. Carlos de Freitas Miranda Neto, Engenheiro Clínico, CREA 5061887001, responsável pela administração patrimonial do hospital (arquivo B.3.8-Atestado de Verificação-Santa Casa).

Também nas análises afetas ao **IEG-M/2017**, apurou-se que a Prefeitura não possui cronograma de manutenção preventiva ou de substituição da frota municipal, o que além de dar indícios de não atendimento às Resoluções CONAMA²⁸, reforçam a fragilidade dos cuidados que a Administração Municipal vem dispensando aos seus ativos.

E não apenas por este, a inspeção feita no setor de **ALMOXARIFADO** também demonstrou falhas relevantes, mormente nos controles de entrada e saída de insumos, validade e segurança das instalações, como apuradas através de fiscalização ordenada e de novas visitas feitas durante o acompanhamento das contas, descritas no item subsequente.

B.3.8.1. FISCALIZAÇÕES ORDENADAS - 2017

No exercício em apreço, a 4ª fiscalização ordenada destacou os seguintes achados sobre o Almoxarifado Central:

Fiscalização Ordenada nº 04, de 29 de junho de 2017.	
1	Tema ALMOXARIFADO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ
	Evento destes autos em que o Relatório foi inserido 14
	Processo específico que trata da matéria nº Não há
	Outras observações Prédio do Almoxarifado Central

Irregularidades constatadas na inspeção da Ordenada:

- Externamente, o prédio do almoxarifado não apresenta boas condições e com sinais internos de infiltrações, umidade, goteiras;
- Não há rampas facilitando a locomoção dos carrinhos;
- O espaço não é suficiente para a estocagem, não há independência entre os setores de compras e tesouraria;
- Há fiações expostas;
- Não existe o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;
- Não há local próprio para a coleta do lixo;
- As funções dos responsáveis pelo Almoxarifado não estão claramente definidas, com relação à escrituração, ao recebimento e à expedição de materiais;
- Nos testes de contagem física, foram constatados divergências com os controles;

²⁸ Resoluções CONAMA de nº 403/2008, 414/2009, 415/2009, 418/2009, 426/2010, 432/2011, 433/2011, 435/2011, 451/2012 e 456/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



No curso do acompanhamento das contas de 2017, realizamos nova visita (em 23/04/2018) em dois dos 3 almoxarifados mantidos pela Prefeitura, quer sejam:

- **Almoxarifado Central**, situado na Avenida Major Acácio Ferreira nº 810 (que foi objeto de inspeção durante a 4ª Fiscalização Ordenada);
- **Almoxarifado da Educação**, situado na Rua Lamartine Delamare nº 69.

Sobre o **Almoxarifado Central**, constatamos que as providências adotadas pela Prefeitura pouco solucionaram os problemas destacados pela fiscalização da época, visto que, no setor, ainda remanescem impropriedades similares às encontradas pela anterior inspeção, além de novas falhas, todas devidamente ilustradas no relatório fotográfico subsequente e atestadas em termo próprio²⁹, podendo ser assim resumidas:

1. O prédio não dispõe de controle de acesso. A entrada principal conta com guarita desmuniciada de servidor e a vigilância é feita por câmeras de segurança;
2. O teto do prédio não possui forro, laje ou outro tipo de vedação entre o material estocado e a cobertura, feita de telhas comuns, o que não veda a entrada de água ou umidade;
3. Não encontramos ficha de controle de estoque nas prateleiras;
4. Detectamos, dentre a amostra, cartuchos vencidos em 2009, 2010 e 2012. Os produtos de código 932 e 8243 (Tonner 2610 para impressora HP Laserjet e Tonner Lexmark E-323);
5. As contagens para os itens anteriores demonstraram imprecisão nos registros. No caso do item cód. 932, encontramos 31 caixas na prateleira, mas o inventário indicava 30 unidades. Para o item 2610 (cód. 8243), havia 6 caixas na prateleira contra 7 nos registros;
6. O prédio ainda não dispunha de AVCB;
7. As funções dos responsáveis pelos almoxarifados e pelo setor de compras foram redefinidas por meio da Lei Municipal nº 6103, de 23/02/2017, que criou a Secretaria de Administração e Recursos Humanos – SARH. Embora recente, sua descrição não parece suficiente a ponto de evitar conflitos em torno da segregação de funções, dada a similaridade entre as atribuições da Gerência de Materiais (e seu Gerente) em relação a do Gerente

²⁹ Arquivo B.3.8.1-Atestado de Verificação-Almoxarifado Central e B.3.8.1-Inventário Almoxarifado Central.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Administrativo³⁰.

Quanto às correções efetivadas, observamos:

8. O prédio tinha sinais de pintura recente;
9. A fiação elétrica estava reparada;
10. Há local destinado à coleta de lixo.

³⁰Art. 30 **Ao Gerente Administrativo** compete:

- I planejar, supervisionar, coordenar e executar a programação dos serviços da área administrativa e dos demais afetos à sua área dentro dos prazos previstos;
- II pesquisar, analisar, planejar e propor a implantação de projetos dentro da sua área de atuação;
- III controlar o fluxo processual e documental e protocolar da Secretaria;
- IV gerenciar e controlar as atividades do almoxarifado e de bens patrimoniais da Secretaria, estabelecer a política de aquisição de bens e serviços, armazenamento, distribuição, controle e padronização de materiais, equipamentos e veículos;
- V prestar assistência aos seus superiores;
- VI programar as despesas de manutenção e os investimentos da Secretaria;
- VII acompanhar a execução orçamentária da Secretaria;
- VIII subsidiar os processos de aquisição de materiais e serviços para a Secretaria;
- IX coordenar a execução de serviços de suporte à Secretaria, sejam estes realizados pela própria Administração ou por terceiros;
- X controlar os bens patrimoniais da Secretaria e aqueles cedidos para uso por outras instituições, inclusive no que tange a sua conservação e manutenção;
- XI coordenar a administração de pessoal, contemplando todas as suas esferas;
- XII prestar suporte às demais estruturas da Secretaria ou agir como interlocutor com a organização responsável nas questões relativas à tecnologia da informação;
- XIII executar outras atividades correlatas ou que venham a ser atribuídas pelos seus superiores.

Art. 18 **À Gerência de Materiais** compete:

- I administrar os diversos almoxarifados, estabelecendo a interface entre a coordenação e a Secretaria solicitante;
- II controlar a qualidade dos materiais recebidos, estabelecendo interface com a Gerência de Compras.
- III definir os pontos de ressuprimentos;
- IV executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pela Diretoria

Art. 39 **Ao Gerente de Materiais** compete:

- I planejar, supervisionar, coordenar e executar a programação dos serviços afetos à sua área dentro dos prazos previstos;
- II administrar os diversos almoxarifados, estabelecendo a interface entre a coordenação e a Secretaria solicitante;
- III planejar e organizar a estocagem, orientando as condições para melhor controle de materiais;
- IV manter controle geral de estoque, orientando os registros de entradas e saídas de materiais;
- V definir os pontos de ressuprimentos;
- VI controlar a qualidade dos materiais recebidos, estabelecendo interface com a Gerência de Compras;
- VII desenvolver outras atividades afetas que lhe venham a ser atribuídas pelos seus superiores. (g.n.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Almoxarifado Central

Visita em 23/04/2018



Foto 5: Almoxarifado Central – Fachada



Foto 6: Almoxarifado Central - Guarita sem forro

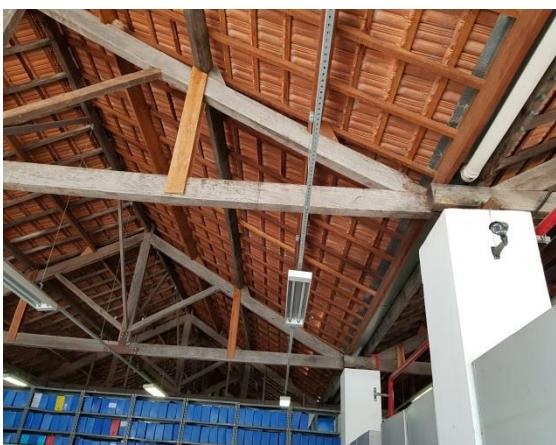


Foto 7: Almoxarifado Central - Teto sem forro



Foto 8: Almoxarifado Central – Produtos sem ficha de controle de estoque



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Foto 9: Almoxarifado Central – Produto código 932 vencido em 2009

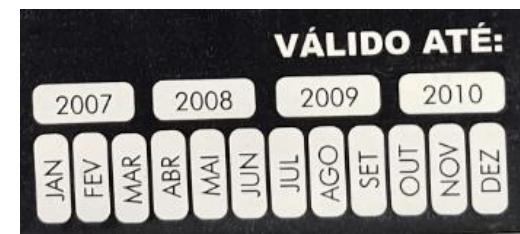


Foto 10: Almoxarifado Central – Produtos código 932 vencidos em 2010 e 2012

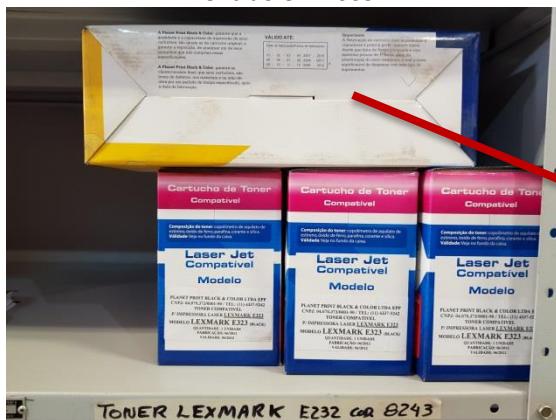


Foto 11: Almoxarifado Central – Produto código 8243 vencido em 2012

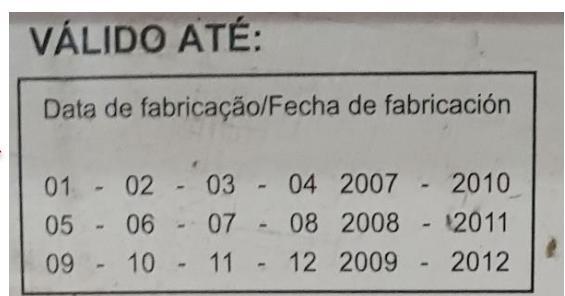


Foto 12: Almoxarifado Central – Produto código 8243 vencido em 2012

Mais graves que as irregularidades encontradas no Almoxarifado Central são as detectadas nas instalações destinadas aos bens da **Secretaria de Educação**.

Os testes efetuados em 23/04/2018 revelaram a precariedade desse prédio e o potencial risco de incêndio, visto que, ali, produtos inflamáveis e materiais escolares estavam abrigados conjuntamente em ambiente que não propicia



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



a ventilação necessária à dissipação dos gases provenientes, sobretudo, de tintas e insumos utilizados na construção civil³¹. Conforme destacamos no atestado de vistoria, os achados se resumem a:

1. O prédio não dispõe de controle de acesso ou câmaras de segurança, o que não restringe a entrada de pessoas;
2. Dentre as instalações, encontramos infiltrações e fiação antigas;
3. Não há ventilação adequada e o local é muito limitado, o que impede que os produtos sejam agrupados de forma adequada por falta de espaço. Nestas circunstâncias foram vistos açúcar e café junto de produtos químicos, como água sanitária e amaciante;
4. A falta de segregação também atinge os produtos elétricos, hidráulicos e mecânicos. Diante disso, canos estavam agrupados sobre caixas de cadernos de brochura e pneus ao lado de rolos de papel;
5. Não havia fichas de controle de estoque ou etiquetas nas prateleiras que permitissem identificar o bem junto ao inventário. Por exemplo, os cadernos de brochura não estavam etiquetados e só foram identificados com a ajuda do responsável pelo setor;
6. A contagem amostral revelou discrepância entre os números estocados e o inventário. A quantidade de cadernos (item 459) informada nos registros era de 3573 unidades contra 3660 encontradas nas prateleiras;
7. Não arroladas no inventário, constatamos também a existência de 11 catracas da marca Madis, e itens de saúde como, medicamentos, cotonetes e luvas, que seriam destinados às creches municipais;
8. Em ambiente contíguo, separados apenas por porta simples de madeira, encontramos solventes e mais produtos químicos. Algumas das latas evidenciavam vazamentos e seu conteúdo inflamável encontrava-se exposto. Frisamos, como mostram as fotos a frente, que esses produtos se encontravam em local que não dispunha de adequada ventilação e ao lado da área onde se estavam guardados papéis, cadernos e, inclusive, alimentos. Em meio a estes equipamentos, encontramos apenas 2 extintores classe A, vencidos em fevereiro de 2018;
9. Detectamos mercadorias, como cloro para piscinas, estocados em ambiente externo. Embora o local fosse coberto, não havia segurança suficiente, sendo que um dos lados do galpão não continha qualquer vedação no extenso vão entre a parede e a cobertura. Questionado acerca do

³¹ Arquivos: B.3.8.1-Atestado de Verificação-Almoxarifado da Sec.Educação e B.3.8.1-Inventário Almoxarifado Sec.Educação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



fato, o responsável informou ter armazenado esses itens naquele local porque já não mais dispunha de espaço interno. Além disso, o produto também era perigoso e não quis colocá-lo no mesmo ambiente onde se encontravam tintas e papéis.

Em que pesem as iniciativas tomadas pelo responsável, as diversas irregularidades relacionadas aos critérios de armazenagem e à ausência de condições físicas que preservem os materiais de acordo com a sua natureza colocam em risco a segurança e qualidade das mercadorias.

Somado a isso, há ainda a falta de controle identificada pela presença de insumos não inventariados que podem ainda levar a perdas motivadas, principalmente, por vencimento, desperdícios e desvios, como é o caso dos tonners para impressora, insumos de saúde e **catracas da marca Madis**, cuja compra fora objeto de relatório da Diretoria de Governança e Transparência da Prefeitura, de 20/07/2017, destacado nos itens A.1.1 e C.2 desta instrução. Arquivo A.1.1-Relatório OS-005-2017 - Instalação de Catracas e A.1.1-OS-009-2017-Habilitação Licitação para Catracas.

Diante de todos os fatos, entendemos que o Poder Executivo municipal não tem dispensado o zelo necessário para a preservação do patrimônio público, o que pode colocar em risco a Administração e ainda sujeitar o gestor a penalizações como as decorrentes do *caput* artigo 10 da Lei nº 8.429/92³².

Ilustrando o cenário visto no Almoxarifado em comento, apresentamos o seguinte relatório fotográfico:

³² "Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:" (grifei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Almoxarifado da Secretaria de Educação

Visita em 23/04/2018



Foto 13: Almoxarifado Educação – Fachada



Foto 14: Almoxarifado Educação – Administração e entrada para o galpão



Foto 15: Almoxarifado Educação – vista do galpão e janela ao fundo



Foto 16: Almoxarifado Educação – armazenagem sem etiquetas de controle



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Foto 17: Almoxarifado Educação – armazenagem de produtos hidráulicos e janela de ventilação



Foto 18: Almoxarifado Educação – café próximo à água sanitária e amaciante de roupa



Foto 19: Almoxarifado Educação – produtos hidráulicos e elétricos sobre caixas de cadernos



Foto 20: Almoxarifado Educação – medicamentos, cotonetes e insumos de saúde



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Foto 21: Almoxarifado Educação – armazenagem de pneus e rolos de papel



Foto 22: Almoxarifado Educação – entrada do cômodo destinado a tintas, solventes e mateias para construção

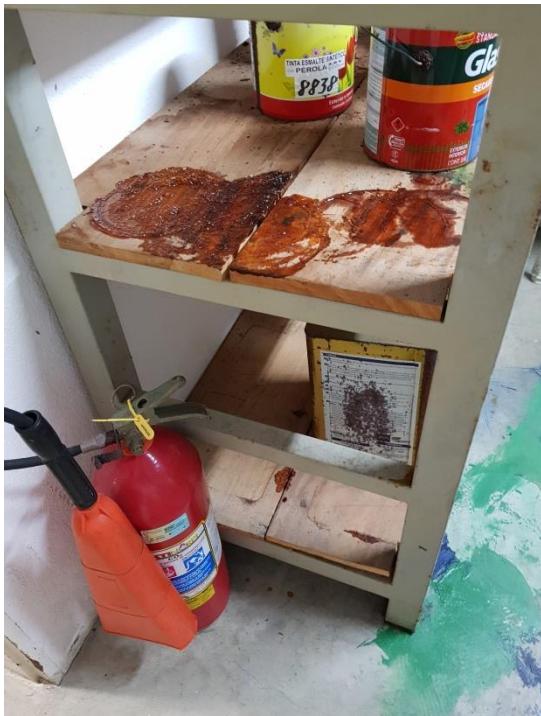


Foto 23: Almoxarifado Educação – latas de tintas com vazamento



Foto 24: Almoxarifado Educação – latas de tintas e marcas de vazamento na prateleira e piso



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – UR - 7



Foto 25: Almoxarifado Educação – Extintor vencido em fevereiro/2018



Foto 26: Almoxarifado Educação – mate3rias de construção em estado de degeneração



Foto 27: Almoxarifado Educação – latas cloro empilhadas do lado de fora do prédio



Foto 28: Almoxarifado Educação – latas cloro empilhadas e saída lateral



Foto 29: Almoxarifado Educação – lateral do prédio sem vedação entre o teto, muro e local onde está depositado o cloro



Foto 30: Almoxarifado Educação – Catracas marca MADIS armazenadas no galpão