



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

Conselheiro-Substituto Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Segunda Câmara

Sessão: **18/8/2020**

82 TC-004631.989.18-3 - PREFEITURA MUNICIPAL - CONTAS ANUAIS – PARECERES

Prefeitura Municipal: Jacareí.

Exercício: 2018.

Prefeitos: Izaias José de Santana e Edgard Takashi Sasaki.

Períodos: (01-01-18 a 30-11-18; 17-12-18 a 31-12-18) e (01-12-18 a 16-12-18).

Advogado(s): Camila Maria Leite de Oliveira Pereira (OAB/SP nº 217.118) e Rafael Aponi de Figueiredo Rocha (OAB/SP nº 280.820).

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-7.

Fiscalização atual: UR-7.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	27,62%	(25%)
FUNDEB	100,00%	(95%-100%)
Magistério	76,47%	(60%)
Pessoal	36,45%	(54%)
Saúde	26,59%	(15%)
Receita Prevista	R\$ 839.532.893,00	
Receita Arrecadada	R\$ 688.654.555,92	
Execução orçamentária	Déficit → 3,79%	
Execução financeira	Déficit	
Transferências ao Legislativo	Regular	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Regular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Regular	

EMENTA: CONTAS DE PREFEITURA MUNICIPAL. CUMPRIMENTO DOS PRINCIPAIS ÍNDICES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS. PARECER FAVORÁVEL.

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Jacareí**, relativas ao exercício de **2018**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de São José dos Campos (UR/07).

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

A.1.1. Controle interno – apuradas falhas no Controle Interno;

A.2. IEG-M – I-Planejamento – apuradas ocorrências que impactaram no índice;

B.1.1. Resultado da execução orçamentária - *déficit* de 3,79% no Resultado da Execução Orçamentária;

B.1.2. Resultados financeiro, econômico e saldo patrimonial – elevação do *déficit* financeiro do exercício de 2018 em 19,80%;

B.1.3. Dívida de curto prazo - A Prefeitura não possui recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo;

B.1.6. Encargos – Não há recolhimentos em favor do FGTS, apesar da existência de servidores regidos pela CLT na folha de pagamento municipal;

B.1.7. Transferência à câmara dos vereadores – Devolução de repasses evidenciando falta de planejamento na previsão dos gastos, em descumprimento do art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

B.1.9. Demais aspectos sobre recursos humanos – Existência de cargos em comissão que não possuem características de direção, chefia e assessoramento e sem indicação de escolaridade superior, contrariando as disposições do art. 37, inciso V, da Constituição da República;

- Contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde em desrespeito ao art.

198, §4º, da Constituição da República, ao art. 9º-C, §6º, da Lei Federal nº 11.350/2006;

- Manutenção de Assessor Jurídico em cargo em comissão;

B.2. IEG-M – I-Fiscal – apuradas ocorrências que impactaram no índice;

B.3.2. Dívida ativa – Desatenção aos princípios da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n.º 4.320/64) e da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF), por falhas na comprovação dos saldos de Dívida Ativa e falta de clareza na composição documental dos processos de cancelamento, demonstrando inclusive falta de padronização e atuação diversa em processos com o mesmo escopo;

B.3.3. Almoxarifado – diversas ocorrências indicando a necessidade de melhorias;

B.3.4. Formalização das licitações, Inexigibilidades e Dispensas - Pregão01/18: ausência de justificativa para as aquisições, indícios de superfaturamento e de favorecimento de empresas, falhas na fiscalização da entrega dos produtos e destinação diversa dos bens, em flagrante desrespeito aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, inscritos no art. 37 da Constituição da República. Da mesma sorte, a ação da Prefeitura não preservou os institutos inseridos no art. 3º da Lei nº 8.666/93, assim como desrespeitou o art. 15, §7º, II, o art. 58, inciso III, e artigos 66 e 67 do mesmo diploma. Pregão 97/18: Ausência de motivação para as aquisições, comportamento antieconômico e falhas na fiscalização da entrega dos bens ligados ao serviço contratado, em desrespeito aos artigos 3º, 7º, II, 41, 66 e 67 da Lei nº 8.666/93;



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

C.2. IEG-M – I-EDUC – apuradas ocorrências que impactaram negativamente no índice;

D.2. IEG-M – I-Saúde – apuradas ocorrências que impactaram no índice;

E.1. IEG-M – I-AMB – apuradas ocorrências que impactaram no índice;

F.1. IEG-M – I-Cidade – apuradas ocorrências que impactaram no índice;

G.3. IEG-M – I-GOV TI – – apuradas ocorrências que impactaram no índice;

H.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal – atendimento parcial.

Notificado, o responsável juntou aos autos alegações de defesa descrevendo os aspectos positivos da gestão e procurando justificar todos os apontamentos. Destacou o atendimento dos principais índices legais e constitucionais, dentre os quais, investimentos no Ensino, na Saúde e respeito ao limite das despesas de pessoal.

Especificamente em relação a alguns itens, assim se manifestou, em síntese:

Desequilíbrio fiscal: O *déficit* orçamentário deu-se em decorrência, principalmente, da frustração de receitas de capital, tendo em vista a não concretização de repasses de convênios com os Governos Estadual e Federal. E, ainda que o resultado financeiro não tenha sido positivo, ficou em patamar aceitável, sem graves consequências ao orçamento municipal para os próximos exercícios.

Encargos: Explicou que não há recolhimento de FGTS pelo fato de os servidores efetivos não fazerem jus ao fundo de garantia. Quanto aos funcionários comissionados ‘puros’ ou ‘externos’ (sem vínculo decorrente de provimento efetivo), que exercem funções de direção, chefia ou assessoramento, a ausência de pagamento deu-se em decorrência da inexistência de diretriz legal impondo o direito ao Fundo de Garantia.

Contratação de Agentes Comunitários de Saúde: foram realizadas em conformidade com a Lei Municipal nº 4.550/2001 e com a Constituição Federal.



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

Ocorreram em virtude da epidemia de dengue, viroses e gripes. Foram imprescindíveis e em decorrência de necessidade pontual.

Assessor Jurídico em comissão: Conforme se denota da Lei Municipal nº 6.121/2017, que criou a Procuradoria Geral do Município de Jacareí, todos os cargos em comissão da Procuradoria são preenchidos por servidores efetivos integrantes da carreira, no caso, por Procuradores concursados.

Formalização de Licitações: Quanto à supressão do valor do contrato nº 7.002.00/2011, informou que foi devidamente formalizado o aditamento nº 7.002.01/11.17, com a concordância do locatário, e, então, houve a diminuição do valor em 30%, razão pela qual o mensal caiu de R\$ 12.808,16 para R\$ 8.965,71.

Por fim, pugnou pela aprovação das contas.

A **Assessoria Técnica de Economia** não vislumbrou questão de ordem econômico-financeira a comprometer a emissão de **parecer favorável**.

A **Assessoria Jurídica** manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** diante do cumprimento dos principais índices legais e constitucionais.

A **Chefia de ATJ** acolheu a manifestação de sua assessoria pela emissão de **parecer favorável**, sem prejuízo de recomendações para que o Chefe do Executivo adote medidas eficazes para melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M e elimine os desacertos detectados no setor de pessoal, nas receitas, em licitações, no ensino e na saúde.

O **Ministério Público de Contas** opinou pela emissão de **parecer desfavorável**, pelos seguintes motivos, em síntese:

- ineficiência do sistema de controle interno;
- deficiências no eixo do Planejamento municipal;
- alterações orçamentárias equivalentes a 17,84% da despesa inicialmente fixada;



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

- apuração de reincidente *déficit* orçamentário (de 3,79% da arrecadação) sem lastro em *superávit* financeiro do exercício anterior, contribuindo para a expansão do *déficit* financeiro;
- apuração de reincidente *déficit* financeiro, na monta de -R\$17.254.186,18;
- ausência de recursos para fazer frente à dívida de curto prazo (índice de liquidez imediata de 0,9873);
- reincidente *déficit* de vagas nas creches;
- realização de despesas em subfunções relativas ao ensino médio, superior e/ou profissional no Município, enquanto ainda há crianças fora da creche;
- desatendimento aos parâmetros de qualidade operacional do ensino, conforme falhas arroladas no âmbito do IEGM/TCESP (i-Educ) e da fiscalização ordenada (merenda).

Para os demais apontamentos, opinou pela expedição de recomendações, alertando que a reincidência sistemática das falhas poderá culminar no juízo desfavorável das contas de exercícios futuros.

Propôs a aplicação de multa equivalente a 30% do subsídio anual do prefeito, em razão de ocorrência de infração administrativa contra as leis de finanças públicas, prevista no art. 5º, inc. III da Lei nº 10.028/2000.

Por fim, propôs o encaminhamento de ofício ao Ministério Público da Comarca a respeito das situações verificadas na Educação quanto ao *déficit* de vagas no ensino (evento 113.130, fl. 71), ante a necessidade de responsabilização demandada pelo art. 208, §2º, da Constituição Federal.

Concluso o processo para decisão do Colegiado, o interessado ingressou com memoriais de julgamento¹, reforçando seus argumentos de defesa.

Conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Ministério da Educação (formulador do índice

¹ Protocolo #MEM0000000421.



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

IDEB), a situação operacional da educação no Município é retratada nas Tabelas a seguir.

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

	Nota Obtida					Metas						
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Jacareí												
Anos Iniciais	5,6	5,7	5,9	6,3	6,4	5,0	5,4	5,7	5,9	6,2	6,4	6,7
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP

Dados da Educação

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2017	2018	2017	2018
Jacareí	18.798	19.698	R\$ 163.508.724,58	R\$ 174.051.142,20
Região Administrativa de São José dos Campos	279.886	283.763	R\$ 2.449.500.240,43	R\$ 2.627.377.617,89
<<644 municípios>>	3.183.851	3.204.470	R\$ 29.455.790.725,43	R\$ 31.855.134.873,53

	Gasto anual por aluno	
	2017	2018
Jacareí	R\$ 8.698,20	R\$ 8.835,98
Região Administrativa de São José dos Campos	R\$ 8.751,78	R\$ 9.259,06
<<644 municípios>>	R\$ 9.251,62	R\$ 9.940,84

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

A situação operacional da saúde no Município apresenta-se na seguinte conformidade:

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2017	2018	2017	2018
Jacareí	223.207	224.775	R\$ 198.189.319,21	R\$ 217.933.398,90
Região Administrativa de São José dos Campos	2.425.293	2.446.521	R\$ 2.209.165.448,19	R\$ 2.413.655.253,75
<<644 municípios>>	31.978.445	32.229.095	R\$ 27.040.741.329,44	R\$ 29.164.685.507,43

	Gasto anual por habitante	
	2017	2018
Jacareí	R\$ 887,92	R\$ 969,56
Região Administrativa de São José dos Campos	R\$ 910,89	R\$ 986,57
<<644 municípios>>	R\$ 845,59	R\$ 904,92

Fonte: Censo Escolar / AUDESP



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

Por fim, o histórico do Índice de Efetividade da Gestão Municipal, com as notas obtidas no exercício:

Dados do IEGM

Faixas de Resultado	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B	A	B+	C	B	B	A	B
2015	B	B+	B+	C	B	C+	A	B+
2016	B	B+	B+	C	B+	B	A	B+
2017	C+	B	B	C	B	B	C	C+
2018	B	B	B	C	B	B+	B	B

Contas anteriores:

2017 TC 006874/989/16 favorável com recomendações;

2016 TC 004396/989/16 desfavorável²;

2015 TC 002546/026/15 favorável com recomendações.

É o relatório.

rfi

² Insuficiente aplicação no Ensino.



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

Voto

TC-004631.989.18-3

As contas da Prefeitura Municipal de Jacareí merecem aprovação, posto estarem em ordem os principais aspectos legais e constitucionais que norteiam o exame de aludidos demonstrativos.

No que tange aos aspectos contábeis, os dados revelam que ainda não restou configurado sério desequilíbrio fiscal, pois, apesar da existência de *déficit* orçamentário (3,79%), o resultado financeiro negativo dele advindo (R\$ 17.254.186,18) não corresponde a mais de 30 dias de arrecadação, frente à RCL de R\$ 769.280.869,45 (1/12 equivale a R\$ 64.106.739,12). Considerando-se, portanto, que os resultados negativos são reversíveis, de acordo com pacífica jurisprudência desta Corte, possível relevar as ocorrências.

Ademais, não houve aumento do endividamento, já que os montantes das dívidas de curto e de longo prazo permaneceram estáveis. Nessa seara, inclusive, o índice de liquidez imediata foi de 0,98, não revelando expressiva falta de caixa para os compromissos imediatos.

De todo modo, os *déficits* do exercício ensejam a expedição de alerta ao gestor para a necessidade de adoção de medidas urgentes para evitar o descompasso entre receitas e despesas, como o contingenciamento de gastos, atendendo-se os preceitos da LRF, em especial o § 1º do artigo 1º.

E, no que tange às receitas, mesmo considerando a alegação de que grande parte da frustração orçamentária decorreu de falta de repasses advindos de convênios, os apontamentos da fiscalização revelem a necessidade de se aprimorar o setor de arrecadação. Em especial, o da dívida ativa, pois o volume de recebimentos caiu 46,41% em relação ao exercício imediatamente anterior. Advirto, ainda, para o imprescindível aprimoramento do registro desse passivo, diante das inconsistências apresentadas com o sistema contábil.

A instrução processual revelou, ainda, que a Administração investiu na manutenção e desenvolvimento do **Ensino** o equivalente a **27,62%** da receita



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

oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, **84,42%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

A instrução processual revelou, ainda, a aplicação, no período em exame, de **100%** dos recursos do Fundeb, cumprindo-se, dessa forma, as regras instituídas pela Lei Federal nº 11.494/07.

Em que pese o cumprimento dos índices, alerta ao gestor para a necessidade de melhoria na qualidade da prestação dos serviços e na estrutura das escolas, principalmente nos aspectos destacados pela fiscalização e relacionados à composição do IEG-M. No que tange ao *déficit* de vagas no ensino infantil, a fiscalização ressaltou que existem várias obras de construção de creches em fase terminal, razão pela qual determino que as próximas fiscalizações acompanhem a matéria, sem prejuízo de recomendação ao gestor para que supra toda a demanda, visando à desejada universalização do Ensino.

Nas ações e serviços públicos de **Saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a Administração aplicou o correspondente a **26,59%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve a Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

As **despesas com pessoal e reflexos** não ultrapassaram o máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (**36,45%**).

A fiscalização apontou a regularidade dos pagamentos relacionados a encargos sociais e precatórios. Quanto a esses últimos, recomendo o fidedigno registro do saldo no Balanço Patrimonial.

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



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

Por fim, diante das justificativas apresentadas, considero que outras falhas registradas no laudo de fiscalização não trouxeram prejuízos ao erário, devendo, porém, ser corrigidas. No entanto, os apontamentos relacionados aos Pregões nº 01/18 e 97/18 devem ser melhor analisados em autos próprios, com determinação ao final deste voto.

Diante de todo o exposto, voto no sentido da emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de **2018**, da Prefeitura Municipal de **Jacareí**, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com as seguintes recomendações, sem prejuízo das já expostas no decorrer deste voto:

- assegure o adequado funcionamento do Sistema de Controle Interno;
- aprimore a gestão de modo a melhorar o desempenho relacionado aos índices de efetividade;
- adote medidas para sanear os apontamentos feitos por ocasião das fiscalizações ordenadas: merenda escolar e medicamentos;
- adote providências quanto à revisão de seu Quadro de Pessoal, especialmente no que toca aos cargos em comissão, adequando-o às exigências do art. 37, incisos II e V da Constituição Federal;
- promova adequações no setor de Almoxarifado;
- atenda à Lei de Acesso à Informação e à Lei da Transparência Fiscal;
- observe a fidedignidade dos dados encaminhados ao sistema Audep;
- atenda às Instruções e Recomendações do Tribunal.

Ainda à margem do parecer, determino a abertura de autos próprios para análise do Pregão nº 01/2018 e do Pregão nº 97/2018, tratados respectivamente nos subitens “b” e “c” do item B.3.4 do relatório de fiscalização.

É como voto.