



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

Conselheira-Substituta Silvia Monteiro
Segunda Câmara
Sessão: **24/11/2015**

97 TC-002070/026/13 CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: São José dos Campos.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Carlos José de Almeida.

Advogado(s): Ronaldo José de Andrade, Luis Henrique Homem Alves e outros.

Acompanha(m): TC-002070/126/13 e Expediente(s): TC-029790/026/14 e TC-027597/026/14.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-14 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	26,18%	(25%)
FUNDEB <i>(aplicado no exercício)</i>	97,04%	(95%-100%)
Magistério	83,84%	(60%)
Pessoal	49,54%	(54%)
Saúde	27,71%	(15%)
Transferências ao Legislativo	2,99%	(7%)
Execução orçamentária- superávit	1,69% - R\$29.912.187,03	
Execução financeira – déficit	R\$ 169.637.757,04.	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Relevado	
Precatórios	Regular	
Encargos sociais	Regular	

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de São José dos Campos**, relativas ao exercício de **2013**, fiscalizadas pela equipe da Unidade Regional de Guaratinguetá - UR-14.

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização, de fls. 29/113, são as seguintes:

Planejamento das Políticas Públicas:

-Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

e de Mobilidade Urbana não foram elaborados;

-Metas relativas às ações previstas na LOA não foram cumpridas, demonstrando falha no acompanhamento da execução orçamentária.

Transparência:

-Não divulgação na página eletrônica da Prefeitura Municipal dos repasses ao 3º Setor, assim como, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira.

Controle Interno:

-Relatórios periódicos não foram produzidos, sendo o responsável pelo controle interno ocupante de cargo em comissão.

Resultados:

-Valor da devolução de duodécimo registrado pela Origem, na soma de R\$6.900.000,00, difere do montante comprovado pela Câmara Municipal, de R\$6.782.989,84;

-Realização de abertura de créditos adicionais e de transferências/remanejamentos/transposições no valor total de R\$ 546.069.860,41, ou seja, 32% da despesa prevista inicialmente.

Dívida Ativa:

-Não contabilização da estimativa de perdas, no montante de R\$ 420.135.179,45.

Renúncia de Receitas:

-Renúncia de crédito tributário em benefício de cartórios, com base em projeções irrealistas, subestimando o impacto orçamentário-financeiro;

-Diminuição da alíquota, relativa ao ISS-QN dos serviços de transporte urbano de passageiros, sem a realização do devido estudo de impacto orçamentário-financeiro, no montante de R\$ 462.875,60.

Multas de trânsito / Royalties / CIDE:

-Não fornecimento das informações referentes às multas de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

trânsito, CIDE e royalties, prejudicando a análise da fiscalização.

Subsídios dos Agentes Políticos:

-Realização de pagamentos a maior a dois Secretários Municipais, em virtude do recebimento de gratificação correspondente a 60% a diferença entre o subsídio de secretário e o padrão de vencimentos do respectivo cargo efetivo.

Outras Despesas

-Pagamento de despesas com combustíveis e de vale refeição/alimentação do Legislativo pela Prefeitura Municipal, sem a existência de contrapartida ou compensação contábil, da Câmara Municipal, da Fundação Hélio Augusto de Souza - FUNDHAS e da Fundação Cultural Cassiano Ricardo, em um total, respectivamente, de R\$ 230.282,20, de R\$2.322.569,02 e de R\$ 25.178,43.

Adiantamentos:

-Diversas falhas encontradas na amostra de adiantamentos examinada, destacando-se: desrespeito aos prazos legais; documentação comprobatória com data posterior aos relatórios de prestação de contas; descrição insuficiente das despesas realizadas; falhas na pesquisa de preço; ausência de parecer do controle interno.

Outras Despesas:

-Pagamentos à Federação Paulista de Futebol de Salão, no valor de R\$ 100.000,00, sem qualquer comprovação.

Desapropriação:

-Realização de desapropriações de áreas e valores superiores aos constantes do laudo de avaliação, sem as devidas justificativas, elevando o montante pago de R\$ 206.400,00 para R\$ 1.282.400,00 (Processo nº 9450/12), de R\$ 330.200,00 para R\$ 831.520,00 (Processo nº 9452/12), e, de R\$ 2.037.000,00 para R\$ 2.825.100,00 (Processo nº 56.539/12).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Tesouraria:

-Divergências nos saldos bancários na soma de R\$ 28.714.844,47, sem a realização de conciliação, causando distorção no resultado patrimonial.

Almoxarifado:

-Fragilidade no controle de entrada, saída e registro no almoxarifado de medicamentos da Prefeitura.

Bens Patrimoniais

-Divergências entre relatórios de controle e o Balanço Patrimonial, a menor em R\$ 2.368.569.809,87, no caso de bens imóveis, e a maior em R\$ 6.259.609,53, no tocante aos bens móveis, distorcendo as peças contábeis.

Ordem cronológica de pagamentos:

-Quebra da ordem dos pagamentos, sem a apresentação de justificativas.

Licitações:

-Contratação de artistas por inexigibilidade de licitação, sem a comprovação da intermediação por empresário detentor de exclusividade (Inexigibilidades S/N - Processos SIPEX 38847/2013 e 85984/2013);

-Prestação de serviços à Prefeitura Municipal sem a existência de contrato vigente e tendo o fornecedor pendências junto ao FGTS (Inexigibilidades S/N - Processos SIPEX 136768/2013);

-Contratação direta de fornecedor, que seria, em tese, diferente do atual prestador de serviço, sem o devido processo licitatório, sendo os sócios pertencentes ao mesmo grupo empresarial do ajuste anterior (Inexigibilidades S/N - Processos SIPEX 136768/2013);

-Contratação direta de empresa para o fornecimento de sistema informatizado, que havia sido desqualificada por deficiência técnica em processo licitatório realizado anteriormente (Dispensa S/N - Processos SIPEX 123973/2013);

-Aquisição de obras paradidáticas por meio de processo de inexigibilidade de licitação, a despeito da existência no mercado de obras similares, inclusive com distribuição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

gratuita pelo PNLD (Programa Nacional do Livro Didático) - (Inexigibilidade S/N - Processo SIPEX 66898/2013);

-No edital para a aquisição de material viário, foi exigida prova de regularidade fiscal extrapolando o objeto licitado, além de exigência indevida de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas. Além disso, a empresa vencedora do certame não possuía sítio eletrônico, tendo nome fantasia estranho ao bem contratado, além do objeto social anterior ter sido alterado (Pregão Eletrônico 04/13 - Processo SIPEX 14496/2013).

Contratos:

-Não realização da renegociação de contratos com as empresas beneficiadas pela isenção do recolhimento patronal ao INSS;

-Não encaminhamento de contratos com valores superiores ao de remessa a este Tribunal.

Contratos examinados in loco:

-Contratação indevida de empresa pela Prefeitura Municipal, pelo valor de R\$ 650,00 mensais, para a gestão de ativos do Instituto de Previdência Municipal que somavam a quantia de R\$ 1.538.739.832,85, visto que demonstra ingerência do Executivo sobre o Instituto de Previdência Municipal;

-Assunção da responsabilidade pelo pagamento das despesas trabalhistas, inclusive as oriundas das demissões, dos funcionários da entidade Associação para Valorização de Pessoas com Deficiência - AVAPE, configurando pagamentos diretos aos empregados de entidade subvencionada, contrariando o princípio constitucional do concurso público, em inobservância à Constituição Federal, art. 37, II, §2º.

Coleta e Tratamento de Esgoto:

-Fragilidade no acompanhamento do Contrato de Programa firmado entre a Origem e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), tendo em vista o descumprimento, por parte da empresa, da programação prevista no Plano de Investimentos do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Análise e Cumprimento das Exigências Legais:

-Não divulgação do parecer prévio deste Tribunal na página eletrônica do Município;

Fidedignidade dos dados informados ao AUDESP:

-Inconsistência nos dados informados por meio do Sistema AUDESP, especialmente, sobre as peças contábeis e a devolução dos valores não utilizados pelo Legislativo municipal.

Livros e Registros:

-Sistema Contábil possibilita a atribuição de data anterior à do momento do registro do fato contábil, contrariando o contido no Comunicado SDG n.º 43/2012;

-Notas de Empenho com saldo da dotação orçamentária negativo, desrespeitando a previsão contida no art. 59 da Lei Federal 4.320/64;

Quadro de Pessoal:

-Cargos comissionados cuja lei de criação não possui a descrição de suas atribuições ou que as atribuições não demandam responsabilidade extraordinária, além de que 437 cargos efetivos são ocupados por servidores *não concursados e não estáveis*, não se encaixando no previsto pelo art. 19 do ADCT;

-Quantidade de "horas extras" desproporcionais e desprovidas de comprovação do interesse público, verificando-se inclusive, a existência de 138 servidores que, com a realização de horas extras, mais que duplicaram suas jornadas de trabalho;

-Pagamento de horas extras a servidores ocupantes de função gratificada de monitor, na ordem de R\$2.867.513,90, assim como a servidores ocupantes de cargo de chefia, no montante de R\$ 89.491,30.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:

-Desatendimento às instruções e recomendações do Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Notificado, por meio de despacho publicado no DOE de 23/11/2014, o responsável encaminhou as alegações de defesa de fls. 189/419. Em síntese, a Origem alegou que:

MODIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS: há grande controvérsia sobre a questão, mas que a previsão de alteração no orçamento passou a constar na LDO. De todo modo, informou que caso o entendimento desta Corte de Contas seja distinto, irá alterar seus procedimentos.

RENÚNCIA DE RECEITAS: admite o erro na previsão do seu impacto, afirmando, porém, que não houve qualquer violação da Constituição Federal ou do Código Tributário Nacional.

SUBSÍDIOS A AGENTES POLÍTICOS: a matéria foi objeto de análise do Ministério Público do Estado de São Paulo, assim como por meio da Ação Civil Pública nº 0038348-88.2012.8.26.0577, tendo sido afastada a existência de qualquer irregularidade.

LICITAÇÕES E CONTRATOS: não houve qualquer irregularidade, visto que os documentos apresentados pelos respectivos procuradores constituem declaração de exclusividade. Afirmou ainda que não houve qualquer descumprimento da legislação na compra de livros, pois se trata de material didático não oferecido pelo Programa Nacional do Livro Didático.

A **Assessoria Técnica** considerou, preliminarmente, que a situação orçamentária e financeira é favorável, podendo ser aceitos os esclarecimentos da Origem a respeito das divergências contábeis, decorrentes, em sua grande parcela, da adoção das novas regras.

Em especial, sobre as excessivas modificações no orçamento, alvitrou recomendação para que a prática fosse eliminada. Avaliou ainda que os argumentos da Origem foram suficientes para esclarecer o apontamento relativo aos subsídios dos agentes políticos.

Finalmente, ponderou que as demais falhas podem ser relevadas ou objeto de recomendação, com exceção das falhas nas licitações, que merecem exame em separado.



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

Assim, as Assessorias Técnicas manifestaram-se pela emissão de parecer **favorável**, a fls. 1260/1262 e a fls. 1263/1269, acompanhadas por sua Chefia, a fls. 1270.

O **Ministério Público de Contas**, por seu turno, se posicionou pela emissão de parecer **desfavorável**, a fls. 1271/1281. Em síntese, o MPC considerou que são falhas graves as excessivas modificações orçamentárias, a realização de renúncia de receitas, as irregularidades no quadro de pessoal, o pagamento de horas extras, bem como, as deficiências no planejamento das políticas públicas.

Ademais, alvitrou a abertura de autos apartados para a apuração do anotado pelo órgão de instrução sobre o pagamento à Federação Paulista de Futebol, o exame das desapropriações, as falhas de instruções na contratação de shows artísticos por inexigibilidade e, por fim, o pagamento de horas extras a comissionados.

Os autos também foram analisados pela **Secretaria-Diretoria Geral** que opinou pela emissão de parecer **favorável**, a fls. 1283/1284, por concordar com o posicionamento da ATJ. Nesse sentido, a SDG observou ter sido decisiva a boa execução orçamentária e financeira, além do cumprimento dos limites legais de despesa estabelecidos pela legislação.

De outro lado, considerou ainda que as falhas encontradas pela fiscalização não possuem dimensão para macular as contas, podendo ser relevadas, sem embargo de recomendações.

Prosseguindo, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, a situação operacional da educação no Município é retratada pelas Figuras 01 e 02, bem como a Tabela 01.

Tabela 01 - Qualidade do Ensino

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica									
	Nota Obtida					Metas			
SAO JOSE DOS CAMPOS	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013
Anos Iniciais	5,2	5,6	5,9	6,1	6,5	5,3	5,6	6,0	6,2
Anos Finais	4,9	5,0	5,1	5,4	5,2	4,9	5,1	5,3	5,7

NM=Não Municipalizado



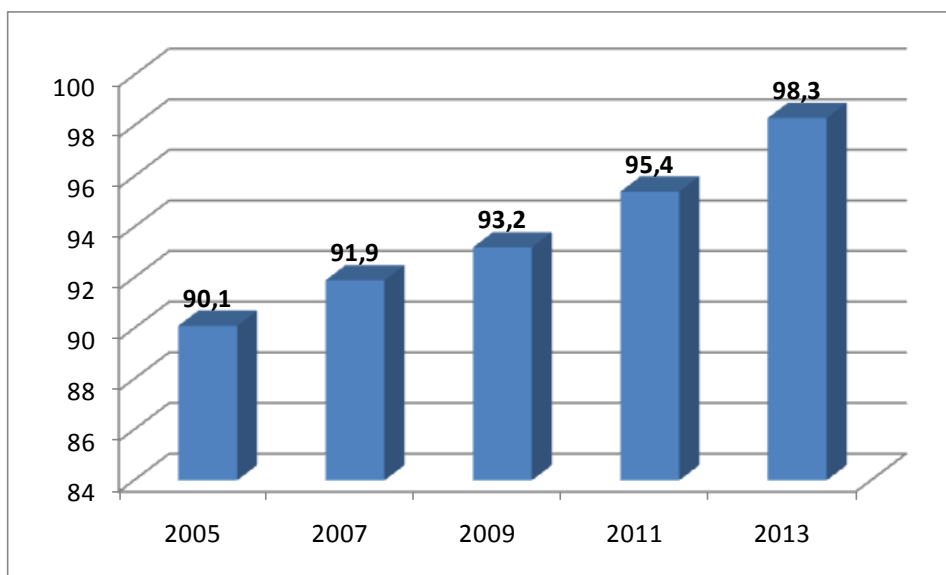
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

A Prefeitura Municipal alcançou a meta fixada pelo Ministério da Educação para os anos iniciais, registrando também uma melhoria na qualidade em relação ao exercício de 2011.

Em síntese, houve um aumento na frequência, assim como das notas das disciplinas de Matemática e de Português. Os dados estão expostos nas Figuras 01 e 02.

Figura 01 – Frequência Escolar

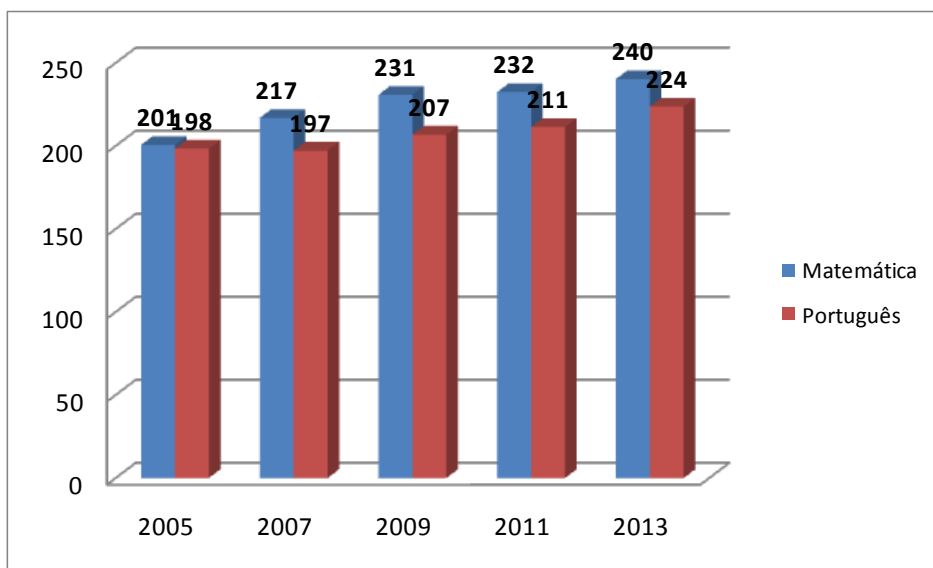


Cumprе ressaltar, inclusive, que a qualidade do ensino ofertado pela Municipalidade avançou em comparação com a educação privada, visto que o IDEB obtido pelas escolas particulares no Estado, nos anos iniciais, foi de 7,3 frente a 6,5 de São José dos Campos.

Figura 02 – Evolução do Desempenho.



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



Por fim, de acordo com dados da Fundação Seade, a situação operacional da saúde no Município mostra uma taxa de mortalidade infantil de 9,54 por mil habitantes, ligeiramente acima da média registrada na Região de Governo, de 9,92.

Subsidiou o exame dos autos o acessório TC-002070/126/13 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Contas anteriores:

2012	TC 002002/026/12	favorável
2011	TC 001413/026/11	favorável
2010	TC 002941/026/10	favorável

É o relatório.

galf.



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

Voto

TC-002070/026/13

As contas da Prefeitura Municipal de São José dos Campos reúnem condições suficientes para sua aprovação, tendo em vista os bons resultados anotados pela fiscalização, com destaque para o cumprimento dos limites legais de despesa.

No que diz respeito ao ensino, a administração destinou ao setor o correspondente a 26,18% das receitas provenientes de impostos e transferências, em cumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, 83,84% foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT, tendo sido atendidas também as disposições contidas na Lei Federal nº 11.494/2007.

Nas ações e serviços públicos de saúde a administração aplicou o correspondente a 27,71% da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Do ponto de vista operacional, os resultados em ambas as áreas foram adequados.

Já as despesas com pessoal e reflexos não ultrapassaram o limite máximo fixado pela legislação, pois corresponderam a 49,54% da receita corrente líquida.

Os repasses de duodécimos à Câmara Municipal foram realizados em observância ao art. 29-A da Constituição Federal, assim como o pagamento dos precatórios e o recolhimento dos encargos foram feitos de modo regular.

Concernindo ao resultado orçamentário, observo que foi constatada uma situação relativamente positiva, dado que o superávit orçamentário reduziu o déficit financeiro, acumulado de exercícios anteriores.

De fato, a situação, no momento, não é preocupante, o que, não obstante, não exime o Executivo de manter uma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

política fiscal cautelosa, visando ao reequilíbrio orçamentário no médio e longo prazo.

No entanto, deve a Autoridade Responsável tomar providências para evitar as excessivas modificações orçamentárias sem a devida autorização legislativa, buscando preservar a programação de uso dos recursos públicos, consoante o que foi cancelado pela Câmara Municipal.

Nesse sentido, não cabe a mera transferência da autorização para abertura de créditos adicionais para a LDO, mas o aperfeiçoamento do planejamento constante no projeto de lei orçamentária a ser enviado ao Legislativo local.

Sobre as anotações do órgão de fiscalização a respeito do controle interno e da falta de transparência, assim como da dívida ativa, as falhas apontadas são releváveis, tendo em vista a ausência de apontamento de prejuízo ao interesse público.

No entanto, a Administração deve atuar no sentido do aperfeiçoamento dos controles existentes, assim como da divulgação de suas ações, no que se inclui o imperativo de um melhor funcionamento do órgão de controle interno e do serviço de informação ao cidadão.

No concernente aos adiantamentos, em que pesem as inúmeras falhas anotadas, a amostra verificada pelo órgão de instrução é pequena, envolvendo ainda valores diminutos, de sorte que, o apontamento é relevável.

Os questionamentos levantados pela instrução no setor de tesouraria e de bens patrimoniais também podem ser relevados, visto que, ao que consta nos autos, não se aferiu indício de prejuízo ao Erário.

Em todos os casos, os esclarecimentos da Origem foram insuficientes, tornando necessária uma análise mais específica das impropriedades apontadas.

Por fim, sobre as demais imperfeições registradas no laudo de fiscalização, vejo que elas não formam conjunto suficiente capaz de contaminar toda a gestão do período.



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

A defesa prestou justificativas plausíveis, especialmente, no tocante às questões contábeis, anunciando a adoção de providências para saná-las, situação que deverá ser oportunamente averiguada.

Feitas tais considerações, voto pela emissão de parecer **favorável** à aprovação das contas prestadas pela Prefeitura de São José dos Campos, relativas ao exercício de 2013, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

Quanto às licitações e aos contratos, o extenso levantamento da instrução, em contraste com os frágeis esclarecimentos da Origem, mostra diversos problemas que demandam análise em separado, de modo que, acolho alvitre do MPC, para a abertura de autos próprios.

A propósito do quadro de pessoal, das desapropriações, da assunção da responsabilidade pelo pagamento das despesas trabalhistas de entidade do terceiro setor, assim como, dos pagamentos de horas extras e os feitos à Federação Paulista de Futebol, são questões que merecem ser examinadas em autos específicos.

Determino a abertura de autos em apartado, individualizados, para examinar o pagamento à Federação Paulista de Futebol, as desapropriações, a assunção indevida da responsabilidade pelo pagamento das despesas trabalhistas da Associação para Valorização de Pessoas com Deficiência - AVAPE e, por fim, o pagamento de horas extras em volume excessivo.

Determino a abertura de autos próprios para o exame da contratação de artistas por inexigibilidade de licitação, dos Processos SIPEX nº 136768/2013, nº 136768/2013, 123973/2013, nº 66898/2013 e nº 14496/2013.

E, à margem do parecer, expeça-se ofício ao Executivo com determinação para que:

-elabore projeto de lei orçamentária anual prevendo a abertura de créditos adicionais em proporção equivalente à inflação esperada;



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

- edite os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de Mobilidade Urbana;
- estime corretamente o impacto das alterações do ISS-QN, em atendimento à LRF;
- aperfeiçoe os mecanismos de transparência, divulgando informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira, assim como, dos repasses ao 3º Setor na página eletrônica da Prefeitura Municipal e por meio do Serviço de Informação ao Cidadão;
- elimine o pagamento de despesas da Câmara Municipal, da Fundação Hélio Augusto de Souza - FUNDHAS e da Fundação Cultural Cassiano Ricardo sem contrapartida ou a devida compensação contábil;
- sane as falhas do controle interno, especialmente no tocante à elaboração de relatórios periódicos;
- aperfeiçoe o sistema contábil, eliminando as falhas encontradas pelo órgão de instrução;
- aprimore os procedimentos relativos aos adiantamentos, especialmente, com uma ação mais eficaz do órgão de controle interno;
- aperfeiçoe os controles de tesouraria, eliminando divergências entre o saldo bancário e os registros constantes no sistema AUDESP;
- elimine imediatamente as falhas encontradas no Almoxarifado, sobretudo, no setor de saúde;
- respeite a ordem cronológica de pagamentos, justificando de modo detalhado quando for inevitável sua quebra;
- renegocie os contratos com as empresas beneficiadas pela isenção do recolhimento patronal ao INSS;
- envie de forma fidedigna os dados e documentos ao sistema AUDESP; e
- atenda às Instruções desta E. Corte.

Eis o meu voto.