



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



06-11-18

SEB

=====

48 TC-004301/989/16

Prefeitura Municipal: Jaguariúna.

Exercício: 2016.

Prefeito: Tarcísio Cleto Chiavegato.

Advogados: Claudia Rattes La Terza Baptista (OAB/SP nº 110.820), Gianpaulo Baptista (OAB/SP nº 177.061), Cristina Barbosa Rodrigues (OAB/SP nº 178.466), Monica Liberatti Barbosa Honorato (OAB/SP nº 191.573), Edson José Domingues (OAB/SP nº 216.710), Fabiano Augusto Rodrigues Urbano (OAB/SP nº 229.207), Cléber Teixeira de Souza (OAB/SP nº 313.986) e Fernanda de Ávila e Silva (OAB/SP nº 361.634).

Procurador de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Júnior.

=====

EMENTA: CONTAS MUNICIPAIS. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DÉFICITS ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. RESTRIÇÕES DO ÚLTIMO ANO DE MANDATO (descumprimento do artigo 42 da LRF e do artigo 59, §1º, da Lei federal nº 4.320/64). PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL.

1. Déficit orçamentário (6,39% - R\$ 17.474.919,66) e financeiro (R\$ 23.629.676,66), apesar da emissão de alerta ao Município, por cinco vezes, sobre o descompasso entre receitas e despesas.
2. Descumprimento do artigo 42 da LRF, com aumento da iliquidez em 31-12-16 para R\$ 24.733.456,27, sendo que, em 30-04-16, a insuficiência financeira era de R\$ 17.640.607,96.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, artigo 212	27,87%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, artigo 21, caput e §2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, artigo 60, XII	74,37%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, artigo 20, III, “b”	44,19%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, artigo 77, III	36,45%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, artigo 29-A, §2º, I	2,33%	7%
Plano Municipal de Educação - Lei Federal nº 13.005/14, arts. 1º e	Regular	26-06-15



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



8º, caput		
Remuneração do Magistério de acordo com o Piso Nacional - Lei Federal nº 11.738/08, artigo 2º	Regular	R\$ 2.135,64 ¹
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei Federal nº 11.445/07, arts. 11, 17 e 19	Regular	A partir de 2020
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Lei Federal nº 12.305/10, artigo 18	Regular	A partir de 03-08-12
Plano Municipal de Mobilidade Urbana – Lei Federal nº 12.587/12, artigo 24, §3º	Regular	A partir de 2019 ²
Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Lei Federal nº 13.146/15	-	A partir de 2016
Lei da Transparência Fiscal – Lei Federal nº 12.527/11, artigos 8º, §1º e 9º:	Artigo 8º, §1º: Irregular Artigo 9º: Regular	
Execução Orçamentária: (R\$ 17.474.919,66)	Déficit 6,39%	
Resultado Financeiro: (R\$ 23.629.676,66)	Déficit	
Precatórios	Regular	
Encargos Sociais (INSS, FGTS, RPPS e PASEP)	Regulares	
Iluminação Pública - O Município instituiu a CIP - Contribuição de Custeio de Iluminação Pública, por meio da Lei Complementar Municipal nº 235, de 01-10-13.	Regular	
Subsídios dos Agentes Políticos	Regular	
Ordem Cronológica de Pagamentos	Irregular	
Multas de trânsito	Regular	
CIDE	Regular	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	2,47%	
Restrições do Último Ano de Mandato:		
*Restos a Pagar (Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Financeira) – LRF, artigo 42	Irregular	
*Aumento da Taxa da Despesa de Pessoal – LRF, art. 21, parágrafo único	Regular	
*Despesas com Publicidade e Propaganda Oficial – Lei Federal nº 9.504/97.	Artigo 73, VI, “b”: - Artigo 73, VII: Regular	

ATJ: Desfavorável	MPC: Desfavorável	SDG:
-------------------	-------------------	------

Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

Faixas de Resultado	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planej.	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B	B+	B+	C	B+	B+	A	B
2015	B	B+	B+	C	B+	A	A	B
2016	B	B↓	B+	C	B+	A	A	C+↓

¹ Fonte: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/33421-piso-salarial-dos-professores-tera-11-36-de-reajuste-e-passara-a-valer-r-2-135-64>.

² Lei nº 13.683, de 19-06-18.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



A Altamente Efetiva	B+ Muito Efetiva	B Efetiva	C+ Em fase de adequação	C Baixo nível de adequação
-------------------------------	----------------------------	---------------------	-----------------------------------	--------------------------------------

1. RELATÓRIO:

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARIÚNA**, exercício de 2016.

1.2 O relatório da inspeção *in loco* realizado pela Unidade Regional de Campinas – UR.03 (evento 52.1) apontou as seguintes ocorrências:

A.2. Controle Interno:

- A Prefeitura não regulamentou o Controle Interno;
- Os relatórios do Controle Interno não contêm pareceres sobre as falhas indicadas.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária:

- Déficit orçamentário de 6,39%, gerado através de desequilíbrio nas contas municipais, com infringência ao “caput” do art. 35 da LRF.

B.1.2. Resultados Financeiro, Econômico e Saldo

Patrimonial:

- Resultado econômico diminuiu 371,11% em relação ao exercício anterior;
- Resultado financeiro aumentou o déficit em 383% em relação ao exercício anterior.

B.1.3. Dívida de Curto Prazo:

- Diversas despesas deixaram de ser pagas em seus respectivos vencimentos, sendo repactuadas para pagamento no exercício seguinte;
- A Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo.

B.1.5. Fiscalização das Receitas:

- Os lançamentos tributários estão sendo feitos por agente sem competência legal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



B.3.1. Ensino:

- Despesas empenhadas nos 25% da aplicação no Ensino que não se coadunam com aquelas permitidas pela LDB;
- Insuficiência de vagas nas creches.

B.3.3.1. Iluminação Pública:

- Diferença do valor inicial informado pela Prefeitura Municipal com o constante no Relatório do exercício de 2015 elaborado pela fiscalização deste Tribunal;
- Os ativos da iluminação não foram incorporados ao patrimônio público.

B.5.1. Encargos:

- Recolhimentos ao RPPS em atraso, tanto da parte patronal, quanto do servidor.

Parcelamentos de Dívidas com Terceiros:

- Não possui os termos de parcelamentos com as empresas Gros Engenharia Ambiental Ltda. e construtora estrutural Ltda.;
- Realização de parcelamentos de contratos não quitados no exercício.

B.6. Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais:

- Não foram observadas a NBC T 16.9 – Depreciação, Amortização e Exaustão e a NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público;
- Estoques de bens móveis novos em condições precárias.

B.8. Ordem Cronológica de Pagamentos:

- Desatendimento à ordem cronológica de pagamentos.

C.1.1. Licitações - Falhas de Instrução:

- Não constam os termos de recebimentos dos serviços e nem das compras de produtos;
- Não há designação de gestores de contrato, descumprindo o artigo 67 da Lei Federal 8.666/93;
- O valor constante do quadro C.1 não confere com as peças contábeis.

C.2.2. Contratos Examinados In Loco:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- Os contratos de transportes elaborados pela administração são sempre por viagem e não pela quilometragem percorrida, o que dificulta a análise da economicidade da contratação.

C.2.3. Execução Contratual:

- Não há designação de gestores de contrato, descumprindo o artigo 67 da Lei Federal 8.666/93;
- Licença de Operação está vencida desde 23-05-16;
- Desrespeito à cláusula 5ª do contrato e dos princípios contábeis da oportunidade e competência;
- Ausência de controle da pesagem dos entulhos, galhos e bagulhos.

D. Transparência das Contas Públicas e Demais

Aspectos:

- Infração aos artigos 7º, 8º e 10 da Lei de Acesso a Informação (Lei 12.527/11) - (LAI);
- Descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 48-A.

D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema

AUDESP:

- Verificadas diversas divergências entre os dados apresentados pela Origem e os prestados ao Sistema AUDESP.

D.3.1. Quadro de Pessoal:

- Foi nomeado um servidor para cargo cujo requisito de formação escolar não possibilita caracterizá-lo como de assessoramento.

D.3.2. Omissões no Provimento do Quadro:

- Omissão na obrigação de dispor de Contador concursado;
- Omissão na obrigação de dispor de Auditor Fiscal Tributário concursado.

D.3.3. Contratação de Autônomo, Microempresário Individual e Estagiários:

- A disponibilidade efetiva de pessoal é substancialmente aumentada de forma irregular por meio da contratação de Estagiários, Autônomos e Microempresários Individuais.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- Remessa intempestiva de documentos ao AUDESP em alguns meses do exercício;
- Descumprimento parcial às determinações e recomendações dos dois últimos exercícios apreciados.

E.1.1. Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas nos Dois Últimos Quadrimestres:

- Descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.3. Subsidiaram o exame dos autos os seguintes expedientes, que se encontram arquivados:

a) TC-031101/026/16: Informe sobre autorização para transição governamental. Procedência: Prejudicado.

b) TC-000615/989/17-5: Sr. Luis Laurentino Gomes denuncia possíveis irregularidades praticadas pela municipalidade referente a provável descumprimento de dispositivo e lei federal no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Jaguariúna. Procedente. O assunto foi tratado no item D.1 do relatório.

c) TC-015351/989/16-5: O Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB comunica possíveis irregularidades na Prefeitura Municipal de Jaguariúna relativamente à restituição de valores devidos ao FUNDEB (cópia do expediente TC-021754/026/16). Analisado nas contas de 2015 (TC-002547/026/15).

1.4 Regularmente notificado (eventos 56.1, 76.1 e 94.1), o Responsável pelas contas apresentou justificativas (evento 71.1 e 104.2), acompanhadas de documentos, sustentando, em síntese:

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária:

- A situação financeira do Município é caótica, pois proveniente de uma dívida (flutuante e fundada) no montante de aproximadamente 25% do total de despesas municipais do exercício de 2016.

B.1.3. Dívida de Curto Prazo:

- A maior parte das despesas de Restos a Pagar, Dívida de Curto Prazo, está vinculada à fonte de recurso do tesouro, ou seja,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



àquelas nos quais há obrigatoriedade de pagar com recursos dos impostos, sendo o valor total de R\$ 32.148.395,42;

- Porém, em 31-12-16 existia um saldo disponível de apenas R\$ 3.571.975,31, montante que, por óbvio, não foi suficiente sequer para o pagamento dos vencimentos dos funcionários da competência do mês de dezembro de 2016, gerando, assim, uma diferença no valor de R\$ 28.576.420,11 sem disponibilidade de caixa;

- Portanto, diante de uma detida análise nas contas da municipalidade, é possível verificar que a Dívida Total da Administração Pública do Município de Jaguariúna soma o montante de R\$ 75.395.679,31.

B.3.1. Ensino:

- Com razão a Fiscalização, eis que até o exercício de 2016 foram feitos milhares de pagamentos a autônomos (pessoas físicas) e microempreendedores individuais (pessoas jurídicas), para prestação de serviços com diversas nomenclaturas, tais como: auxiliar de limpeza, assistente social, serviços de professor, serviço de atendimento educacional, serviço de apoio ao ensino, no valor aproximadamente R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), sem qualquer tipo de controle de jornada ou medição de serviço.

- No que tange à falta de vagas em creches, a Secretaria de Educação está avaliando as alternativas para suprir essa enorme carência, mas vem enfrentando dificuldade em decorrência da dívida (flutuante e fundada) deixada em 31-12-16, no valor de aproximadamente R\$ 75 milhões.

B.5.1. Encargos:

- Em função da alta dívida flutuante ocorreram sucessivos atrasos e acordos nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, sendo que a contribuição previdenciária relativa ao mês de novembro de 2016 foi retida dos vencimentos dos servidores, mas somente repassada ao fundo previdenciário, juntamente com a parcela patronal, no exercício de 2017, onerando o exercício e a gestão subsequente.

Parcelamentos de Dívidas com Terceiros:

- Convém esclarecer que as dívidas estão sendo discutidas no âmbito judicial em ação de cobrança.

D. Transparência das Contas Públicas e Demais Aspectos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- Cumpre esclarecer que todas as falhas apontadas pela Fiscalização somente serão corrigidas com a implementação de novos sistemas informatizados, o que vem sendo objeto de processos licitatórios em andamento.

D.3.1. Quadro de Pessoal:

- Convém esclarecer que a atual gestão está tomando todas as medidas legislativas e administrativas para corrigir eventuais distorções no estatuto dos servidores, estrutura administrativa e quadro de cargos em comissão.

D.3.2. Omissões no Provimento do Quadro:

- Estima-se que em setembro de 2017 serão instaurados concursos públicos para avaliação de aptidões e habilidades com a finalidade de selecionar candidatos e propiciar o seu ingresso no quadro de servidores públicos em cargos de provimento efetivo.

D.3.3. Contratação de Autônomo, Microempresário Individual e Estagiários:

- A atual gestão está enfrentando este problema que persiste desde 2006: de imediato reduziu significativamente o número de contratados (p.ex. no início de 2017 foi realizada a maior contratação de professores desde a municipalização do ensino) e estima-se que no final deste ano esta espécie de contratação será finalmente abolida em decorrência do preenchimento dos cargos públicos por meio do concurso de provas e títulos.

E.1.1. Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas nos Dois Últimos Quadrimestres:

- Com razão a Fiscalização, eis que o titular do Poder Executivo, nos últimos dois quadrimestres de 2016, contraiu obrigação de despesa que não foi cumprida integralmente até o dia 31-12-16 e não deixou disponibilidade de caixa para seu cumprimento, apesar de ter sido alertado por 6 (seis) vezes sobre o possível descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- Conforme o parecer da comissão composta por servidores efetivos para avaliação da situação financeira da Prefeitura de Jaguariúna, no dia 31-12-16 a dívida de curto prazo, sem disponibilidade de caixa, chegou ao montante de R\$ 34.223.114,30.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



1.5 A **Unidade de Economia da Jurídica** (evento 116.1), considerou que o conjunto de resultados negativos, quais sejam, déficit orçamentário de 6,39%; déficit financeiro de R\$ 23.629.676,66; resultado econômico negativo, que diminuiu a situação patrimonial; ausência de liquidez para honrar os compromissos de curto prazo e descumprimento do artigo 42 da LRF, são capazes de comprometer a matéria em análise relativa às contas de 2016 da Prefeitura Municipal de Jaguariúna.

A **Unidade Jurídica da Assessoria Técnica** (evento 116.2) manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável** às contas do Poder Executivo de Jaguariúna, pelas razões abaixo expostas:

- ✓ adimplemento intempestivo de encargos sociais, onerando os cofres com o pagamento de multa e juros;
- ✓ afronta ao artigo 42 da LRF, tendo em vista a indisponibilidade financeira aferida em 30-04-16 e majorada no encerramento do exercício;
- ✓ existência de diversas dívidas com fornecedores da Municipalidade, as quais foram parceladas com incidência de encargos aos cofres municipais;
- ✓ ausência de detalhamento dos ativos oriundos da iluminação pública; a degradação de cadeiras escolares novas, estocadas indevidamente; a insuficiência de vagas nas creches e os desacertos apontados em licitações e contratos;
- ✓ falhas anotadas na composição do quadro de pessoal, com a ausência de cargos efetivos de contador e de auditor fiscal tributário, porém com contratações de autônomos e microempresários individuais para realização de tarefas típicas de servidores públicos

A **Chefia** (evento 116.3) opinou pela emissão de **parecer desfavorável** às contas anuais de 2016 da Prefeitura Municipal de Jaguariúna, com proposta de recomendação ao atual Prefeito para que promova o adequado equilíbrio orçamentário, financeiro e econômico; estabeleça limite para a abertura de créditos adicionais e transferências, remanejamentos e transposições condicionado à inflação projetada para o período, de acordo com os Comunicados SDG nº 29/10 e 35/15; regularize e/ou não incida nas falhas apontadas no relatório da Fiscalização, principalmente nos itens: Ensino, Encargos Sociais, Pessoal e Restrições de Último Ano de Mandato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



1.6 O **Ministério Público de Contas** (*evento 124.1*) opinou pela emissão de **parecer prévio desfavorável** às contas municipais apresentadas, pelos seguintes motivos:

- **Item B.1.1** – ocorrência de déficit orçamentário correspondente a 6,39%, equivalente a R\$ 17.474.919,66, não amparado em superávit financeiro do exercício anterior, em inobservância ao princípio da gestão fiscal responsável e ao equilíbrio fiscal;

- **Item B.1.2** – aumento de 344,03% do déficit financeiro, passando de R\$ 5.321.604,70 para R\$ 23.629.676,66;

- **Item B.1.3** – baixo índice de liquidez imediata (0,41), revelando falta de capacidade financeira para honrar os compromissos de curto prazo;

- **Item B.3.1.2** – insuficiência de vagas na Educação Infantil, em inobservância ao disposto na Constituição Federal, em seu artigo 208, inciso IV;

- **Item B.5.1** – insuficiente recolhimento de encargos ao Regime Próprio de Previdência do Município;

- **Item E.1.1** – despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura financeira, em desatendimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- **Item E.3** – empenho de despesas acima de 1/12 no último mês do mandato do Prefeito, infringindo o artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64.

Ademais, pugnou pela adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei e para que a Origem aprimore a gestão nos seguintes pontos: Itens A.2, B.3.1, B.6, B.8, C.1.1, C.2.2, C.2.3, D, D.2, D.3.1, D.3.2 e D.3.3.

1.7 Pareceres anteriores:

2013 – **Favorável** (TC-001982/026/13 – Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI, DOE de 03-12-15).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2014 – **Desfavorável**³ (TC-000455/026/14 – Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES, DOE de 20-07-16 – Reexame não provido, DOE de 04-05-17).

2015 – **Favorável** (TC-002547/026/15 – Relator E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO, DOE de 31-08-17).

1.8 Dados Complementares:

a) Comparativo da Receita *Per Capita* do Município em relação ao Estado e aos demais Municípios:

JAGUARIÚNA	2013	2014	2015	2016
Habitantes	47.798	49.074	50.386	51.248
Receita Arrecadada	233.212.622,92	241.465.386,94	243.830.334,61	273.405.083
[A] Receita Per Capita no Município	4.879,13	4.920,43	4.839,25	5.334,94
[B] Receita Per Capita no Estado	2.502,33	2.686,80	2.797,86	2.950,97
[C] Média Individualizada	3.045,39	3.316,01	3.320,70	3.570,57
[A] / [B] (em %)	195%	183%	173%	181%
[A] / [C] (em %)	160%	148%	146%	149%

Fonte: AUDESP

b) Resultado da Execução Orçamentária nos Últimos Exercícios:

EXERCÍCIOS	2013	2014	2015	2016
(Déficit)/Superávit	3,37%	-1,43%	-1,69%	-6,39%

c) Indicadores de Desenvolvimento - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB):

IDEB Observado x Projetado

³ O atraso e/ou falta de recolhimento de encargos sociais em favor do Fundo de Previdência local, ensejando a oneração dos pagamentos com multas e despesas da espécie e realização de confissão de dívida, bem como a falta de quitação das obrigações decorrentes dos pagamentos/depósitos em favor dos precatórios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



ANOS INICIAIS (4ª série/5º ano)

JAGUARIÚNA (*)	2009	2011	2013	2015
Crescimento	0%	11,9%	0%	8%
IDEB	5,9	6,6	6,6	7,1
Meta	5,1	5,5	5,7	6,0

(*) Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>

ANOS FINAIS (8ª série/9º ano)

JAGUARIÚNA (*)	2009	2011	2013	2015
Crescimento	0%	14,0%	-3,5%	5,5%
IDEB	5,0	5,7	5,5	5,8
Meta	4,4	4,7	5,1	5,5

(*) Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>

Comparativo com o Federal e o Estadual

ANOS INICIAIS (4ª série/5º ano)

Entes Federativos (*)	2009	2011	2013	2015
JAGUARIÚNA	5,9	6,6	6,6	7,1
Estado de SP – Pública	5,3	5,4	5,8	6,2
Brasil – Pública	4,4	4,7	4,9	5,3

(*) Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>

ANOS FINAIS (8ª série/9º ano)

Entes Federativos (*)	2009	2011	2013	2015
JAGUARIÚNA	5,0	5,7	5,5	5,8
Estado de SP – Pública	4,3	4,4	4,4	4,7
Brasil – Pública	3,7	3,9	4,0	4,2

(*) Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>

Percentuais Alcançados pelo Município

Aplicação (*)	2009	2011	2013	2015	2016
Artigo 212 CF (25%)	30,16%	28,99%	30,03%	29,14%	27,87%
FUNDEB (100%)	100%	100%	100%	100%	100%
Artigo 60 ADCT	84,15%	92,09%	67,02%	75,91%	74,37%

Fonte: (*) TC- 000455/026/09 (Exercício de 2009), TC-001325/026/11 (Exercício de 2011), TC-001982/026/13 (Exercício de 2013), TC-002547/026/15 (Exercício de 2015).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



d) Investimento na Educação *Per Capita* (Recursos Próprios considerando o “plus” aplicado do FUNDEB, quando houver):

em R\$

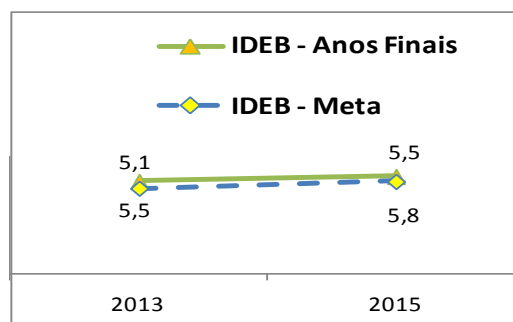
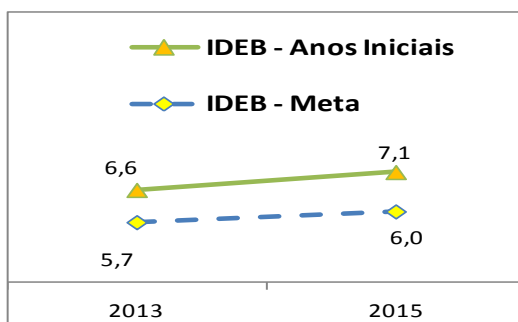
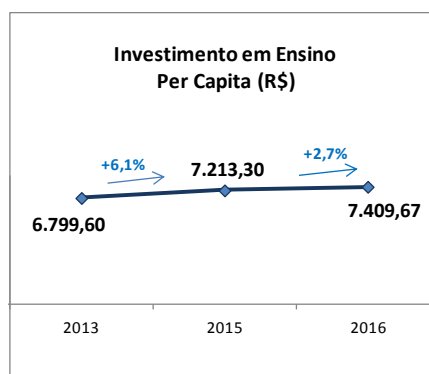
Exercício	Recursos Próprios	FUNDEB - Perda ou Plus (1)	Aplicação Excedente do FUNDEB (2)	TOTAL	Nº de Matrículas (3)	Per Capita
2013	56.264.932,95	-1.575.767,89		54.689.165,06	8.043	6.799,60
2015	54.514.444,20	4.237.911,69		58.752.355,89	8.145	7.213,30
2016	61.390.704,35	-705.501,86		60.685.202,49	8.190	7.409,67

(1) Total Receitas do FUNDEB (-) Receitas Retidas do FUNDEB

(2) Valor Aplicado no FUNDEB (-) Total Receitas do FUNDEB

(3) Fonte: endereço eletrônico <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>

e) Investimento *Per Capita* em relação à Evolução do IDEB:



Os gráficos indicam que o Município apresentou, nos exercícios de **2013 a 2016**, acréscimo no investimento *per capita* [R\$ 6.799,60 (2013), R\$ 7.213,30 (2015) e R\$ 7.409,67 (2016)]. Em relação aos Anos Iniciais (4ª série/5º ano) do IDEB, constatou-se melhora nos resultados obtidos [6,6 (2013) e 7,1 (2015)], superando, ainda, a meta projetada para 2015 (6,0). Quanto aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Anos Finais (8ª série/9º ano), da mesma forma, os resultados apresentaram melhora [5,5 (2013) e 5,8 (2015)], com superação da meta projetada para 2015 (5,5).

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos demonstra que o **Município de JAGUARIÚNA** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no ensino, saúde, remuneração dos profissionais do magistério, FUNDEB, transferências de duodécimos ao Legislativo, subsídios dos agentes políticos, despesas com pessoal, precatórios, encargos sociais (INSS, FGTS, RPPS e PASEP), CIDE, multas de trânsito e iluminação pública.

A despeito do atendimento aos principais aspectos da gestão administrativa, orçamentária e financeira avaliados por esta E. Corte, observo a necessidade de melhorias nas ações governamentais.

Isto porque, com a implantação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, ferramenta para mensurar de forma transparente e objetiva a qualidade das políticas públicas municipais em 07 áreas (Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos e Governança da Tecnologia da Informação), esta Corte de Contas iniciou um novo paradigma de controle externo, ampliando seu modelo e escopo de fiscalização, na busca de uma auditoria por resultados.

Neste contexto, a efetividade das políticas públicas do Município de Jaguariúna apresentou a **nota B (Efetiva)**, mantendo-se no mesmo patamar alcançado no exercício anterior.

Os índices **i-Saúde** (2015: B+/2016: B+), **i-Planejamento** (2015: C/2016: C), **i-Fiscal** (2015: B+/2016: B+), **i-Amb** (2015: A/2016: A) e **i-Cidade** (2015: A/2016: A) obtiveram os mesmos resultados em relação aos apurados no exercício de 2015. Em contrapartida, os índices **i-Educ** (2015: B+/2016: B) e **i-Gov TI** (2015: B/2016: C+) apresentaram piora em relação ao exercício anterior.

Quanto às notas obtidas no IDEB, referente aos Anos Iniciais (4ª série/5º ano), o último exercício avaliado (2015) revela que o Município superou a meta projetada de 6,0, com índice IDEB alcançado de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



7,1. Da mesma forma, nos Anos Finais (8ª série/9º ano), o Município ficou acima da meta projetada de 5,5 para o exercício de 2015, com índice IDEB alcançado de 5,8.

Cumprir destacar, ainda, a necessidade de se regularizar os apontamentos efetuados quando da Fiscalização Ordenada na área da Transparência (item D.1 do relatório).

Tal cenário evidencia que o Executivo local deve avançar na qualidade de sua gestão, independentemente do alcance formal dos índices mínimos constitucionais e legais exigidos, adotando medidas efetivas que busquem a constante melhoria na prestação dos serviços públicos.

Nesse sentido, a avaliação das respostas apresentadas pelo Município à matriz de questionamentos, aponta para a necessidade de aperfeiçoamento nos seguintes temas:

- **i-Educ:**

- ✓ A Prefeitura Municipal não aplicou nenhum programa de avaliação de rendimento escolar municipal;
- ✓ Não existe programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais);
- ✓ Não houve entrega do uniforme à rede municipal;
- ✓ O Conselho de Alimentação Escolar não elaborou atas que permitam atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos, bem como avaliar o cardápio e sua aceitação pelos alunos, considerando itens como quantidade e qualidade, variedade, respeito aos hábitos locais e regionais, adequação ao horário, conservação e manuseio dos alimentos e condições higiênicas dos locais de preparo e serviço.

- **i-Saúde:**

- ✓ A Prefeitura não realizou campanha anual ou incentivo em grupos de gestantes para a promoção do aleitamento materno;
- ✓ Não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS's (horário de entrada x horário de atendimento médico);
- ✓ O cadastro e o acompanhamento específicos para pacientes portadores de Diabetes Mellitus não está atualizado;
- ✓ O cadastro e o acompanhamento específicos para pacientes portadores de hipertensão não está atualizado;
- ✓ O Município não disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBS's por meio de telefone, VOIP, Internet, totem, etc.;
- ✓ O Município não possui o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria estruturado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



- ✓ O Município não possui Ouvidoria da Saúde implantada;
- ✓ O Município não implantou o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);
- ✓ Os locais de atendimento médico-hospitalares municipais e UBS's não possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros);
- ✓ Os locais municipais de atendimento médico-hospitalares e UBS's não possuem alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária.
- **i-Planejamento:**
 - ✓ A estrutura de planejamento não foi criada com cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento);
 - ✓ Não existe equipe estruturada para realização do planejamento municipal (PPA, LDO e LOA);
 - ✓ Não há levantamentos dos problemas, necessidades, deficiências do Município antecedentes ao planejamento;
 - ✓ Não há margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular;
 - ✓ O sistema informatizado não é descentralizado (Os setores o alimentam e a unidade central de planejamento consolida);
 - ✓ Os diagnósticos não serviram para as soluções e estão materializados nas peças orçamentárias;
 - ✓ Os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não tem dedicação exclusiva para essa matéria;
 - ✓ Os setores da Prefeitura não têm conhecimento prévio da previsão de receita cabível para elaborarem suas dotações.
- **i-Amb:**
 - ✓ O Município não está habilitado junto ao Conselho Estadual do Meio Ambiente para licenciar os empreendimentos de impacto local de conformidade com a Deliberação Normativa Consema 01/2014.
- **i-Gov TI:**
 - ✓ A Prefeitura não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI;
 - ✓ A Prefeitura Municipal não define as competências necessárias para as atividades de seu pessoal de TI (área de formação, especialização etc.);
 - ✓ A Prefeitura Municipal não possui documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos funcionários municipais, conhecido como Política de Uso Aceitável ou Política de Segurança da Informação.

2.2 Quanto às **alterações realizadas no Orçamento**, a Prefeitura Municipal de Jaguariúna promoveu a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



transposições no valor total de R\$ 55.201.751,31, equivalente a **16,69%** da despesa inicialmente fixada (R\$ 330.686.646,00), portanto, acima da margem permitida pela Lei Municipal nº 2.340, de 21-12-15 (LOA), que autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 10% do total do orçamento da despesa (artigo 4º, inciso I).

Considerando, entretanto, que as alterações orçamentárias não causaram desajuste fiscal, **advirto** o Município para que atente ao disposto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal na elaboração do projeto de lei orçamentária, uma vez que a limitação da autorização para abertura de créditos adicionais é medida de prudência fiscal que evita que o orçamento se torne peça de ficção, além de contribuir para o equilíbrio das contas (Comunicados SDG nºs: 29/2010, 18/2015 e 32/2015 e art. 1º, §1º, da LRF).

2.3 Com relação às **restrições do último ano de mandato**, a Prefeitura não incidiu na vedação estatuída no artigo 21, parágrafo único, da LRF, uma vez que o aumento da taxa da despesa de pessoal nada tem a ver com atos de gestão expedidos a partir de 05-07-16.

A Municipalidade atendeu ao artigo 73, VII, da Lei federal nº 9.504/97, eis que, no primeiro semestre de 2016, os gastos liquidados de publicidade não superaram a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros (2013 a 2015)⁴.

2.4 Mas, apesar dos índices favoráveis, as contas se ressentem de **irregularidades graves**, capazes de comprometê-las por inteiro. Refiro-me ao seguinte:

A) Resultados Econômico-Financeiros:

4

Publicidade em ano eleitoral				
Semestres:	1º semestre/2013	1º semestre/2014	1º semestre/2015	1º semestre/2016
Despesas	119.016,60	52.020,00	31.674,00	31.350,00
Média apurada entre os três primeiros semestres dos exercícios anteriores				67.570,20
DESPESAS DO EXERCÍCIO INFERIORES À MÉDIA EM:				-36.220,20



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



O Município apresentou déficit de arrecadação no montante de R\$ 57.281.562,59 (17,32% da receita prevista de R\$ 330.686.646,00).

O resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$ 17.474.919,66 (6,39% da receita efetivamente arrecadada de R\$ 273.405.083,41), provocando um aumento no déficit financeiro apurado no exercício anterior, de R\$ 5.321.604,70 para 23.629.676,66.

O resultado financeiro deficitário de R\$ 23.629.676,66 correspondeu a aproximadamente **30,41 dias de arrecadação da RCL**⁵, que, à luz da jurisprudência desta Corte, possui potencial de impactar orçamentos futuros, sendo motivo suficiente, por si só, para a desaprovação das contas em exame. Tal situação tem levado esta Corte a proferir pareceres desfavoráveis, a exemplo do decidido nos TC's 001454/026/11 e 001910/026/13, dentre outros.

Em razão da situação financeira, diversas despesas deixaram de ser pagas em seus respectivos vencimentos, sendo repactuadas para pagamento no exercício seguinte⁶.

Frise-se, aliás, que o Município foi alertado (5 vezes) por esta Corte sobre o descompasso entre a receita e a despesa, sem que qualquer providência efetiva tivesse sido adotada para solucionar a questão.

A Prefeitura Municipal realizou investimentos no

⁵ Considerando:

$R\$ 279.720.544,39 \text{ (RCL)} \div 12 \text{ meses} = R\$ 23.310.045,37 \text{ (1 mês de arrecadação)} \div 30 \text{ dias} = R\$ 777.001,51 \text{ (1 dia de arrecadação)}.$

Assim, têm-se, portanto:

$R\$ 23.629.676,66 \text{ (déficit financeiro)} \div 777.001,51 = 30,41 \text{ dias de arrecadação, aproximadamente.}$

⁶

Fornecedores	Valor da dívida em 2017 (R\$)
Editora Positivo	1.914.406,35
Forjas Taurus S/A	52.000,00
Antonio S. Baptista-Adv Assic	17.074,62
Editora Gráfica Opet Ltda.	1.850.877,00
Secretaria De Estado Da Educação	1.268.338,37
Instituto Educacional Jaguarí Ltda	1.130.501,38
Cons.Inter.Na Area De Saneamento Básico - Consab	931.401,17
Companhia Jaguari De Energia	681.229,34
Viação Bom Pastor Ltda.	663.461,55
Filog Comercio E Servs De Refeições Ltda. Epp	623.256,38
Bh Foods Comercio E Industria Ltda - Epp	490.370,00
Tribunal De Justiça Do Estado De São Paulo	415.831,87
Tel Fretamento E Turismo Ltda.	373.101,78
TOTAL	10.411.849,81



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



montante de R\$ 6.909.097,45, correspondentes a 2,47% da Receita Corrente Líquida (R\$ 279.720.544,39).

O estoque de restos a pagar aumentou 93,97% em relação a 2015 (de R\$ 19.872.800,85 para R\$ 38.546.372,74).

A disponibilidade financeira de R\$ 16.399.234,18 frente ao Passivo Financeiro da Municipalidade de R\$ 40.062.768,75 demonstra um índice de liquidez imediata de 0,41, portanto, insuficiente para honrar seus compromissos de curto prazo.

B) Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas nos Dois Últimos Quadrimestres:

A Fiscalização apontou em 31-12-16 situação de iliquidez dos restos a pagar em relação à disponibilidade financeira da Prefeitura:

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:

Disponibilidades de Caixa em 30.04

(-) Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04

(-) Empenhos liquidados a pagar em 30.04

(=) Iliquidez em 30.04

Disponibilidades de Caixa em 31.12

(-) Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12

(-) Cancelamento de empenhos liquidados

(-) Cancelamento de Restos a Pagar Processados

(-) Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

(=) Iliquidez em 31.12

2016
14.264.538,47
3.158.525,53
28.746.620,90
-17.640.607,96
13.812.591,47
38.546.047,74
-
-
-
-24.733.456,27

Observo que a Fiscalização emitiu 06 (seis) alertas sobre possível descumprimento da norma fiscal em análise; no entanto, não foram adotadas providências para ajustar o descompasso entre as disponibilidades financeiras e as exigibilidades, tal como recomendado por esta Corte ("Manual Básico – Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral", 2016, pg. 54):

No mês de dezembro, será comparada a situação de disponibilidade financeira com a posição calculada no mês de abril. Caso a situação financeira passe de superavitária ou equilibrada para deficitária, o Gestor, a princípio, poderá ter incorrido em descumprimento do artigo 42. Idêntico raciocínio se aplicará àquele que promover um aumento da situação deficitária anteriormente apurada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Ainda que fosse falha isolada, a iliquidez no último quadrimestre do mandato bastaria para comprometer as contas. A infração é de tal gravidade que o legislador tratou de tipificar a possível conduta infracional da autoridade como crime, nos termos do artigo 359-C do Código Penal, devendo o assunto ser encaminhado ao DD. Ministério Público Estadual, para as medidas cabíveis.

Além disso, constatou-se que, no último mês de mandato, a Prefeitura empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista, desatendendo ao artigo 59, § 1º, da Lei nº 4.320/64.⁷

Em relação à norma legal citada, entendo-a abrangida pelo artigo 42 da LRF que, com idêntica preocupação, mas de forma mais ampla, *impede a falta de cobertura financeira para despesas incorridas nos dois últimos quadrimestres do mandato e não somente no último mês do mandato do Prefeito*⁸.

2.5 As demais falhas consignadas no relatório da Fiscalização reforçam o juízo adverso às presentes contas.

2.6 Diante do exposto, acompanho as manifestações convergentes da Assessoria Técnico-Jurídica, bem como do MPC, e voto pela emissão de **parecer prévio desfavorável** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Jaguariúna, relativas ao exercício de 2016.

2.7 Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes **advertências**:

a) Providencie a regulamentação do Controle Interno, nos termos dos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e das orientações traçadas por esta Corte.

b) Observe com rigor as normas orçamentárias, em especial no que diz respeito à abertura de créditos orçamentários,

⁷ "Artigo 59 (...)"

§ 1º - Ressalvado o disposto no artigo 67 da Constituição federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente."

⁸ A Lei nº 4.320/1964 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Flávio C. de Toledo Júnior. Sérgio Ciquera Rossi – 1ª ed. – São Paulo: Ed. NDJ, 2005, pág. 166.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



adotando como parâmetro a inflação prevista para o período, nos termos do artigo 1º, §1º da Lei Fiscal, bem como dos Comunicados SDG nº 29/2010, 18/2015 e 32/2015.

c) Envide esforços para reverter a situação de déficit orçamentário e financeiro, produzindo liquidez para cobertura da dívida de curto prazo.

d) Promova melhorias na rede municipal de ensino a fim de ofertar maior número de vagas nas creches.

e) Providencie as devidas regularizações das falhas apontadas nas áreas de Iluminação Pública, Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais.

f) Atente para os prazos de vencimento dos encargos sociais, de modo a evitar despesas com acréscimos financeiros que oneram desnecessariamente os cofres públicos.

g) Cumpra com rigor os acordos de parcelamento de contratos firmados com as empresas elencadas no item B.5.2 deste relatório.

h) Observe as normas da Lei federal nº 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal, no tocante às despesas realizadas por meio de procedimento licitatório e/ou por meio de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, formalizando adequadamente os respectivos contratos, acompanhando devidamente a sua execução e respeitando, nos pagamentos, a ordem cronológica de suas exigibilidades.

i) Atenda integralmente às disposições da Lei nº 12.527/11 no que diz respeito à transparência das contas públicas.

j) Quanto à gestão de pessoal, atente para a excepcionalidade estabelecida pelo artigo 37, V, da Constituição Federal, de modo que as atribuições dos cargos comissionados efetivamente se caracterizem como de chefia, assessoramento ou direção.

k) Proceda à contratação de servidores concursados para provimento dos cargos de Contador e Auditor Fiscal Tributário.

l) Encaminhe tempestivamente os documentos ao sistema AUDESP, bem como atenda, de forma integral, às recomendações desta Corte de Contas.

m) Promova melhorias quanto às fragilidades demonstradas pelo IEGM, em todas as suas dimensões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Determino, ainda, que cópias do parecer, do relatório de Fiscalização e das correspondentes notas taquigráficas sejam encaminhadas ao Ministério Público do Estado, para ciência e providências que considerar cabíveis.

A Fiscalização deverá verificar, na próxima inspeção, a implantação de providências regularizadoras.

2.8 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 06 de novembro de 2018.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO