



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATOR – CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI
40ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, dia 11/12/2018

Item 73

TC-004410/989/16

Prefeitura Municipal: São José dos Campos.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Carlos José de Almeida.

Advogado(s): Gabriela Abramides (OAB/SP nº 149.782), Ronaldo José de Andrade (OAB/SP nº 182.605), Bruno Igor Rodrigues Sakaue (OAB/SP nº 323.763), Bruno Alves Ruas (OAB/SP nº 344.687), Reinaldo Sérgio Pereira (OAB/SP nº 159.331), Edson Braga de Faria (OAB/SP nº 142.349), Melissa Pulice da Costa Mendes (OAB/SP nº 198.545), Luís Henrique Homem Alves (OAB/SP nº 105.281), Wladimir Antonio Ribeiro (OAB/SP nº 110.307), Fabricio Abdo Nakad (OAB/SP nº 330.715), Pedro Henrique Biella Massola (OAB/SP nº 356.236) e outros.

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Júnior.

Fiscalizada por: UR-14 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

Tratam os autos das **CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS**, relativas ao exercício de 2016.

A fiscalização “*in loco*” foi realizada pela **UR-14 - Unidade Regional de Guaratinguetá**. As contas foram objeto de **Acompanhamento Quadrimestral**, com base no artigo 1º, § 1º, da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios do evento 45 (1º Quadrimestre) e do evento 72 (2º Quadrimestre), objetivando oportunizar à Administração a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos, dentro do próprio período.

No relatório do encerramento do exercício inserido no evento 159, apontou as seguintes ocorrências:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

- Planejamento precário e não fidedigno com a atual realidade municipal, ocasionando diversas alterações orçamentárias;
- 30,88% das ações orçamentárias previstas na LDO não atingiram um índice adequado de execução, descaracterizando, assim, o planejamento municipal;
- Aproximadamente 20% das ações orçamentárias previstas na LDO permaneceram estagnadas;
- Participação popular ocorrida nas audiências públicas durante a elaboração e discussão da Lei Orçamentária Anual (LDO) para 2016 restou prejudicada, uma vez que a previsão inicial das ações não vindo sendo cumpridas ou quando cumpridas, são alteradas significativamente;
- Infrutífera a tentativa de comprovar a existência de dotação orçamentária específica para atenção prioritária à criança e ao adolescente, descumprindo, assim, a Constituição Federal;

A.2 – CONTROLE INTERNO:

- O responsável pelo Controle Interno não ocupa cargo efetivo na Administração Municipal;
- Os relatórios elaborados pelo Controle Interno demonstram que suas funções institucionais não vêm sendo plenamente exercidas;
- Possivelmente, os relatórios elaborados pelo Controle Interno **não** foram encaminhados para o Chefe do Executivo;

A.3 – ACOMPANHAMENTO DA EDUCAÇÃO – FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL:

- Das 28 escolas analisadas, apenas duas possuem todos os requisitos previstos normativamente quanto a instalações físicas;
- Em relação a materiais bibliográficos, apenas uma escola atinge a totalidade dos itens previstos, na rede municipal de ensino de São José dos Campos;
- Identificada escola que informou não possuir livros infantis ou infanto-juvenis disponíveis em sua biblioteca;
- A maior parte (57,13%) das escolas analisadas não cumpre metade dos requisitos quanto a equipamentos para áudios, vídeos e fotos;
- 78,57% das escolas possuem todas as suas turmas com mais alunos do que o preconizado pelo Conselho Nacional de Educação (24 alunos por turma);
- A maior parte das turmas da Origem possuem entre 29 e 34 alunos matriculados;
- Mais da metade (57,14%) das escolas observa, em nenhum de suas turmas, a relação aluno/sala, cuja previsão elaborada pelo Conselho é de 1,875 m² por aluno;
- O município de São José dos Campos ofereceu apenas um curso de formação continuada aos profissionais da área de saúde, denotando grande redução frente ao oferecido no exercício anterior;
- Diversas escolas com irregularidades em sua estrutura.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- Escolas da rede municipal de ensino de São José dos Campos apresentam resultados distintos entre si, com algumas superando em muito a meta estipulada e outras ficando aquém daquela meta;
- Escolas com evolução em sua nota do IDEB, em contraponto a outras que regrediram;
- A Origem mantém, simultaneamente, dois planos de carreira disciplinando, de maneira distinta, a concessão de benefícios e a progressão/promoção dos servidores da educação, provocando distorções;

A.4- ACOMPANHAMENTO DA SAÚDE - FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL:

- O Plano municipal de Saúde 2014/2017 não apresenta os indicadores relacionados à dengue (23 e 24) do Anexo da Resolução CIT nº 2/2016;
- As atividades de controle vetorial realizadas não contemplam integralmente as atividades rotineiras de municípios infestados, prescritas nas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Dengue;
- A estrutura de recursos humanos utilizada no controle vetorial do município está aquém dos parâmetros definidos nas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Dengue;
- A estrutura física utilizada no controle vetorial do município é inferior àquela preconizada nas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Dengue;
- A fiscalização *in loco* identificou quantitativos inferiores ao informado pela Origem;
- O município não efetua pesquisa entomológica por meio de armadilhas;

A.5- FISCALIZAÇÕES ORDENADAS:

- Nas Fiscalizações Ordenadas (Merenda Escolar, Transparência, Resíduos Sólidos e Terceirização da Limpeza) ocorreram diversos apontamentos para os quais a Origem não demonstrou as correspondentes adequações;

A.6- ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL:

- O município declarou que 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;
- O município informou que não aplicou programa municipal de avaliação de rendimento escolar;
- O percentual de alunos em período integral nos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) é de 0%, sendo que a Meta 6 do PNE é oferecer educação em tempo integral para, pelo menos, 25% do total de alunos da Educação Básica até 2024;
- O percentual de escolas do município que oferece educação em período integral em creches é de 0%, sendo que a Meta 6 do PNE é oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas da Educação Básica até 2024;
- O percentual de escolas do município que oferece educação em período integral em pré-escolas é de 0%, sendo que a Meta 6 do PNE é oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas da Educação Básica até 2024;
- O município informou que não existe piso salarial equivalente de seus professores da creche;
- Os locais de atendimento médico-hospitalares municipais e UBSs não possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- O município informou que não possui Ouvidoria da Saúde implantada;
- O município informou que não tem implantado o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);
- O município declarou que não possui controle ou registro das autuações realizadas por queimada urbana;
- O município informou que não possui um Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro;

B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

- Escriturações indevidas, impróprias e equivocadas nas Receitas e nas Despesas, acarretando ajustes efetuados pela Fiscalização para que não distorcesse o resultado orçamentário do exercício;
- Déficit orçamentário ajustado (R\$ 197.712.783,70) na ordem de 8,68%;
- O déficit ajustado da execução orçamentária (R\$ R\$ 197.712.783,70) não está totalmente amparado pelo superávit financeiro (R\$ 33.550.584,38) do exercício anterior;
- Fragilidade no planejamento orçamentário, tendo em vista que a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondeu a 29,31% da Despesa Fixada inicialmente na LOA;

B.1.2 – RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL:

- O déficit orçamentário do exercício em exame fez surgir um antes inexistente déficit financeiro na ordem de R\$ 153.005.807,25, sendo que este número equivale a, aproximadamente, 6,5% da RCL do município em 31/12/16 (R\$ 2.367.297.366,81);
- Insuficiência de caixa de origem própria (Tesouro - fonte 01) deixada para o exercício de 2017 na ordem de R\$ 190.964.013,89;

B.1.3 – DÍVIDA DE CURTO PRAZO:

- Acréscimo de 108,70% na dívida de curto prazo, quando comparamos com o saldo do exercício anterior;
- Ausência de recursos financeiros face aos compromissos de curto prazo, tendo em vista o baixo Índice de Liquidez Imediata (0,52);
- Conta com saldo invertido, possibilitando pagamentos sem a devida escrituração contábil da “obrigação a pagar”;
- Ausência de cobranças efetivas, administrativas e/ou judiciais, sobre os atrasos ocorridos nos meses de junho e julho de 2016, dos repasses devidos pela concessionária de energia ao Executivo, no tocante à Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública – Parte Predial;

B.1.6 – DÍVIDA ATIVA:

- Em relação ao ano anterior, houve um aumento de 24,70% no montante Dívida Ativa, sendo este acréscimo 393,33% acima da inflação registrada no mesmo período (6,29% – IPCA);
- Redução de 3,95% na arrecadação da Dívida Ativa, quando comparado com o ano anterior;
- Ínfimo percentual de arrecadação (2,51%) em relação ao estoque da Dívida Ativa.
- Desconsiderando a provisão para possíveis perdas, o montante de dívida ativa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

existente em 31/12/16 (R\$ 2.258.058.513,05) equivale a quase 95,39% da receita corrente líquida auferida em 2016 (R\$ 2.367.297.366,81);

- Número significativo de certidões de dívidas ativas que foi executado judicialmente por ação da fiscalização do TCESP, sendo a grande maioria competente ao exercício de 2012, impedindo a prescrição e, conseqüentemente, o dano ao erário na ordem, aproximada, de R\$ 105.000.000,00;

- Dois cancelamentos indevidos de créditos municipais, gerando prescrição, competentes ao mesmo contribuinte, pela simples inércia municipal em acompanhar os seus processos administrativos, sendo um no valor corrigido de R\$ 1.266.949,33 e o outro de R\$ 716.254,36, com proposta de devolução ao erário;

B.3.1.1 – AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO – ENSINO:

- Glosas na aplicação do ensino decorrentes de recursos próprios (Restos a Pagar não pagos até 31.01.17 e cancelamentos de restos a pagar até 31.01.17);

B.3.1.2 – DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO:

- Insuficiência financeira da conta do Tesouro da Secretaria de Educação (25%), em 31.12.2016, ficando o Órgão impossibilitado de quitar todos os resíduos;

- Tanto o Conselho Municipal de Educação quanto o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB não estão cumprindo as atribuições de suas competências;

- O Conselho de Alimentação Escolar não vem cumprindo as atribuições de sua competência, tendo em vista os alimentos comercializados em algumas cantinas da rede (item A.3.3.3);

- Carência de 8.593 vagas na Rede Municipal de Ensino, correspondendo a 32,67% das vagas disponíveis em 2016 (26.300);

- Inobservância a determinação contida no art. 208 da Constituição Federal, uma vez que 40 (quarenta) crianças não tiveram acesso à Educação Básica Obrigatória;

B.3.2.1 – AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO – SAÚDE:

- Glosas na aplicação da saúde (Restos a Pagar não liquidados sem lastro financeiro e Restos a Pagar liquidados não pagos até 31.01.17);

- Insuficiência financeira da conta do Tesouro da Secretaria de Saúde (15%), em 31.12.2016, ficando o Órgão impossibilitado de quitar todos os resíduos liquidados;

B.3.3.1 – ILUMINAÇÃO PÚBLICA:

- Ausência de incorporação patrimonial dos ativos de iluminação pública;

B.5.1 – ENCARGOS:

- Contribuições patronais repassadas ao Instituto de Previdência Municipal extemporaneamente (janeiro, fevereiro, março, abril e dezembro de 2016);

- Deixou de recolher (repassar) as contribuições previdenciárias dos segurados, dos meses de janeiro e fevereiro de 2016, ao Instituto de Previdência Municipal no prazo legal, apesar das retenções dos descontos de seus servidores terem sido efetuadas no tempo correto, podendo configurar apropriação indébita;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- Município somente dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária devido à determinação judicial;
- A Prefeitura não está realizando os aportes financeiros ao Instituto de Previdência Municipal, sendo R\$ 115.445.339,82 apenas competentes ao exercício de 2016;
- Os aportes devidos ao Instituto de Previdência Municipal não foram empenhados em 2016, distorcendo, assim, o resultado do exercício;
- Agentes Políticos recebendo subsídios antecipadamente, contrariando, assim, a determinação contida no art. 39, §4º da Constituição Federal;

Item B.5.3 – DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE:

- Pagamento de despesas com combustíveis da Fundação Hélio Augusto de Souza – FUNDHAS e da Fundação Cultural Cassiano Ricardo - FCCR, pela Prefeitura Municipal, sem as devidas devoluções financeiras;
- Algumas desapropriações possuem inadequações em seus processos (Área de Zona de Domínio do Curso D'Água – ZDCA e Área Encravada não consideradas no cálculo) capazes de interferir no valor dos imóveis a serem expropriados, sendo que cálculos iniciais demonstram uma divergência de R\$ 3.865.002,03, entre os valores informados nos processos judiciais e as novas apurações;
- Utilização de recursos fora da finalidade do FADENP;
- Desproporção no pagamento do uso da imagem, contrariando a determinação na lei que rege a matéria;
- Inexistência de instrumento legal específico que autorize o Município a conceder Bolsa Auxílio a atletas de alto rendimento;
- Não recolhimento de Contribuição Previdenciária e de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço;

Item B.6. TESOURARIA , ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS:

- Existência de pendências antigas, e possivelmente prescritas, nos relatórios de conciliações bancárias apresentados;
- Não realização do levantamento geral dos bens móveis e imóveis;

B.8 – ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS:

- Desatendimento à ordem cronológica de pagamentos no primeiro e no segundo semestres de 2016, sem a devida motivação comprovada;
- No intuito de melhor analisar falhas de acentuado relevo, **autuamos o processo TC-9810.989.17-8 (e Processos Dependentes: TC-9814.989.17-4 e TC-9816.989.17-2)**, que abriga o Contrato nº 679/16 (Pregão Presencial nº 010/2016), pelos motivos a seguir:

D.1 – CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS:

- A página eletrônica do Município não divulga o parecer prévio do Tribunal de Contas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- Não há divulgação, na página eletrônica, em tempo real, das receitas arrecadadas e a espécie de despesa que está sendo realizada, indicando valor, fornecedor e, se for o caso, o tipo da licitação realizada;
- Audiências Públicas da Saúde do 1º e do 2º quadrimestres foram realizadas extemporaneamente;
- Ausência de fidedignidade das informações prestadas ao Sistema AUDESP;
- Sistema Contábil utilizado pela Prefeitura possibilitou a atribuição de data anterior à do momento do registro do fato contábil, comprometendo a fidedignidade dos registros e das informações contábeis;
- O Sistema Contábil utilizado pela Origem não atende ao padrão mínimo de qualidade exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL:

- Cargos comissionados cuja lei de criação não possui a descrição de suas atribuições, ou que, quando possuem a descrição, por vezes, as atribuições não demandam responsabilidade extraordinária e necessidade de confiança;
- Não exigência de qualquer tipo de qualificação profissional para desempenhar a maioria dos cargos comissionados;
- Inversão da regra constitucional do Concurso Público, tendo em vista a existência de Agentes Comunitários de Saúde temporários perdurando no quadro de pessoal desde 2007;
- Indevida aplicação do teto remuneratório nas hipóteses legais de acumulação (cargo de médico);
- Indevidas acumulações remuneradas de cargos públicos na área da saúde;
- Acúmulo indevido de cargo comissionado com o de Vereador;
- A Prefeitura não adotou as medidas saneadoras anunciadas em sua defesa, constante no processo TC-7882/989/15-5 (Apartado do TC - 2002/026/12), razão pela qual propomos, com todo o respeito, a remessa do presente ao eminente Auditor Dr. Márcio Martins de Camargo (**Relator do TC-7882/989/15-5**), para conhecimento e medidas que julgar pertinentes a matéria;

D.5 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:

- Desatendimento às Recomendações desta Corte, principalmente quanto a exatidão dos dados enviados ao Sistema AUDESP, de nada adiantando, a nosso ver, as recomendações desta E. Corte efetuadas nas contas dos exercícios de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013;

E.1.1 – DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES – COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS E LIQUIDADAS:

- Descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, apesar da emissão de 08 (oito) alertas por este Tribunal;
- A partir de 7 de julho o Município empenhou gastos de publicidade, desatendendo, assim, a Lei Eleitoral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Consta ainda no relatório da fiscalização o seguinte quadro indicativo:

ITENS	
Resultado da execução orçamentária	Déficit de 8,88%
Percentual de investimentos	13,21%
Despesa de pessoal em dezembro de 2016	44,94%
Percentual aplicado na Educação Infantil e no Ensino Fundamental (artigo 212 CF)	26,08%
Percentual do FUNDEB aplicado na valorização do Magistério (60%)	95,95%
Total do FUNDEB aplicado em 2016	99,47%
Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	SIM
Percentual aplicado na Saúde	29,31%
Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais (Regime Ordinário)?	SIM
Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais (Regime Especial Anual/Mensal)?	PREJUDICADO (não se aplica)
Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	SIM
Efetuada os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)?	SIM
Efetuada os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social?	SIM (exceto em 2016)
Efetuada os repasses dos aportes financeiros ao Regime Próprio de Previdência Social?	NÃO
O repasse à Câmara de Vereadores atendeu ao limite constitucional?	SIM
Atendido o artigo 42, da LRF?	NÃO
Atendido o artigo 21, parágrafo único, da LRF?	SIM

Devidamente notificados a Municipalidade de São José dos Campos e o Senhor Carlos José Almeida, Ex- Prefeito, apresentaram suas justificativas que foram inseridas nos eventos 192 e 195 respectivamente. Quanto aos principais apontamentos, alegaram em síntese:

Com relação aos encargos previdenciários, reconheceram que, devido à queda na arrecadação nos anos de 2015 e 2016, ocorreram atrasos nas obrigações financeiras, mas afirmaram que os repasses ao RPPS referentes aos meses janeiro, fevereiro, março e abril foram quitados em agosto de 2016 e os de dezembro foram pagos em janeiro de 2017. E sobre as contribuições retidas dos servidores informaram que foram utilizadas para equilibrar o fluxo de caixa, sendo os valores quitados com atraso.

No tocante à ausência de repasses dos aportes para cobertura de déficit financeiro do RPPS, foi celebrado parcelamento, nos termos da Portaria MF nº 333/2017 e Leis Municipais 9.564/2017 e 9.568/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Quanto às desapropriações, a Administração Atual informou que houve equívoco no laudo inicial e que requereu o levantamento de 50% (cinquenta por cento) do valor depositado nos autos judiciais. O responsável enfatizou que os processos de desapropriações ainda estão em trâmite e os valores não foram repassados aos donos dos imóveis.

No que se refere ao desatendimento da ordem cronológica de pagamentos, justificaram que em razão da recessão nos exercícios de 2015 e 2016, a Administração priorizou os pagamentos de acordo com as necessidades dos credores, principalmente nos casos relacionados às despesas indiretas com pessoal.

A Municipalidade noticiou a edição que o artigo 15-A da Lei Municipal nº 9.560/2017 que determina a comprovação de escolaridade mínima para os cargos em comissão (Anexo 36).

E os Agentes Comunitários prestaram concurso na FUNDHAS foram demitidos e depois passaram para Municipalidade e afirma que estão amparados pelo inciso II do artigo 37 da Constituição Federal.

No que tange ao descumprimento do artigo 42 da LRF, a Municipalidade aduziu que embora tenha havido aumento de aproximadamente R\$ 86 milhões na arrecadação, não foi o suficiente para cobrir a falta de arrecadação de receitas correntes, e para dar continuidade às ações governamentais previstas referentes à saúde e ao ensino, com prova disso foi a aplicação de 30,10% na saúde, 26,25% no ensino e as despesas de custeio não poderiam ser interrompidas porque prejudicariam a população.

O Ex-Prefeito teceu algumas considerações acerca do artigo 42 defendendo que a análise deve ser feita caso a caso, considerando a situação financeira do município em 30 de abril; as obrigações que foram contraídas nos últimos oito meses (essenciais ou não essenciais); quanto foi gasto e quanto foi arrecadado; se as obrigações respeitaram ou não as regras do artigo 42 da LRF.

O responsável se insurgiu do apontamento sobre inexistência de alunos em creches em tempo integral, asseverou que o percentual é de 35%, totalizando 9401 alunos de 0 a 5 anos (creche e pré-escola). E que foram



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

iniciadas as obras para a construção de mais 5 (cinco) unidades de tempo integral.

Com referência ao gasto com publicidade a partir de julho, explicou que o empenho referente ao contrato nº 23/2014, em 19/07/2016, foi para garantir a prorrogação do contrato, o que não significa a prestação de serviço de publicidade neste período.

A **Assessoria Técnica, sob o enfoque econômico-financeiro**, entendeu que as contas não merecem aprovação, em razão do déficit orçamentário (parcialmente amparado por superávit do exercício anterior); déficit financeiro; alterações orçamentárias sem observância aos Comunicados SDG nº 29/20 e 32/15; aumento da dívida pública (24,70%) e prescrição de R\$ 1.983.203,69; atraso no recolhimento das contribuições patronais ao Instituto de Previdência, inclusive das contribuições dos segurados; ausência de aportes financeiros devidos Instituto de Previdência, criando dívida para os orçamentos futuros em desrespeito à LRF; iliquidez em face dos compromissos imediatos e descumprimento do artigo 42 da LRF (evento 214.1).

No mesmo sentido, a **Assessoria Técnica, sob o enfoque jurídico**, opinou pela emissão de parecer desfavorável às contas, ressaltando as péssimas condições das escolas; a ausência de Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros; que quarenta crianças não tiveram acesso à Educação Básica obrigatória; dano ao erário no valor R\$1.983.203,69 em virtude da prescrição; falhas significativas em licitações e na execução de contratos e a ausência de atribuições claras para os cargos em comissão (evento 214.2).

A **Chefia da Assessoria Técnica endossou as manifestações retromencionadas** (evento 214.3).

O **Ministério Público de Contas manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável às contas** e acrescentou aos motivos trazidos pela Assessoria Técnica a violação aos princípios da economicidade e da eficiência, tendo em vista o desembolso de R\$78.419,69, a título de multas e juros por pagamentos em atraso dos encargos sociais, conforme parecer inserido no evento 225.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O Município apresentou os seguintes indicadores relacionados ao índice de efetividade no exercício de 2016:

Indicador	2015	2016	
i-Educ	B	B+	Dados gerais educação, Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.
i-Saúde	B+	B+	Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.
i-Planej.	C+	B	Investimento, Pessoal, Programas e Metas
i-Fiscal	B+	B+	Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.
i-Amb	A	A	Contingenciamento, Infraestrutura, IQR, Plano Municipal de Saneamento Básico, Programa Ambiental, Resíduos Sólidos.
i-Cidade	B	B+	Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL)
i-Gov-TI	B+	B	Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.
IEGM	B+	B+	

Legenda

A: Altamente efetiva; B+: Muito efetiva; B: Efetiva; C+: Em fase de adequação; C: Baixo nível de adequação

Grande Porte

Região Administrativa de São José dos Campos

Quantidade de habitantes: 680008

Contas anteriores:

Exercício	Autos	Decisão	DOE
2015	TC-2635/026/15	Desfavorável	23/02/2018 (pendente de reexame)
2014	TC-0543/026/14	Favorável	14/12/2016
2013	TC-2070/026/13	Favorável	16/12/2015

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO

As contas da Prefeitura Municipal de São José dos Campos, relativas ao exercício de 2016, apresentaram a seguinte situação:

ITENS		SITUAÇÃO
Ensino	Ref. 25%	26,08%
FUNDEB	Ref. 95%-100%	99,47%¹
Magistério	Ref. 60%	95,95%
Pessoal	Limite 54%	44,94%
Saúde	Ref. 15%	29,31%
Transferência do Legislativo	Limite 7%	Regular
Execução Orçamentária		Déficit 8,68%²
Remuneração dos Agentes Políticos		Regular
Investimentos		13,21%
Encargos Sociais		Pagamentos com atrasos

Depreende-se do quadro o atendimento aos mandamentos constitucionais e legais, referentes à aplicação dos recursos no Ensino e na Saúde, bem como a observância aos limites de gastos com pessoal e transferência de recursos ao Legislativo.

A aplicação de 100% do FUNDEB, sendo 95,95% na remuneração do magistério da educação básica, nos termos do artigo 60, inciso XII do ADCT.

Na manutenção e desenvolvimento do ensino foi aplicado o equivalente a 26,08% da receita resultante de impostos, superior ao mínimo obrigatório de 25%, conforme determina o artigo 212 da Constituição Federal.

Entretanto, a fiscalização apontou um déficit de 8.593 crianças, equivalente a 32,67% das vagas disponíveis (matriculados) e ressaltou o

¹ Parcela diferida foi aplicada até 31.03.2017, totalizando 100%.

² Devido aos ajustes feitos nas despesas realizadas no valor de R\$ 115.445.339,82 referente ao aporte não repassado ao Instituto de Previdência Municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

descumprimento ao artigo 208 da Constituição Federal, tendo em vista que 40 (quarenta) crianças não tiveram acesso à Educação Básica Obrigatória³.

A aplicação em ações e serviços de saúde alcançou 29,31% da arrecadação de impostos, acima do mínimo de 15% obrigatório.

No aspecto orçamentário, o resultado apresentado pela Prefeitura foi de economia orçamentária de 13,14% (R\$ 325.296.550,17), porém, a fiscalização ajustou os cálculos e concluiu pela existência de um déficit de R\$ 197.712.783,70, não amparado pelo superávit do exercício anterior (R\$ 33.550.584,38), com impacto negativo no resultado financeiro com surgimento de um déficit de R\$ 153.005.807,25⁴.

Contudo, conforme bem salientado pela Assessoria Técnica deste Tribunal, o déficit financeiro equivale a 23,27 dias de arrecadação, situação tida como administrável e tolerada por este Tribunal (TCs-483/026/14, 2656/026/15, 4065/989/16, 3846/989/16 dentre outros⁵). Com relação ao déficit orçamentário, é discutível nos termos da nossa jurisprudência a inclusão nas despesas de valores devidos e não repassados ao Instituto de Previdência Municipal, podendo dessa forma a questão ser afastada.

Foi constatada a abertura de créditos/remanejamentos e/ou transposições no valor de R\$ 792.060.968,59, equivalente a 29,31% da despesa fixada, devendo a Administração atentar-se aos Comunicados SDG 29/2010 e 32/2015.

Houve um acréscimo de 24,70% na dívida ativa, passando a dívida de R\$1.304.243.616,18 em 2015 para R\$ 1.626.440.324,77 em 2016. Além disso, a fiscalização relatou o cancelamento de dois créditos nos valores de R\$

³ Item B.3.1.2 – relatório da fiscalização – fls. 77/78.

Resultados	2015	2016	%
Financeiro	33.550.584,38	(153.005.807,25)	556,05%
Econômico	139.220.931,86	340.440.868,84	144,53%
Patrimonial	1.913.473.080,79	2.708.081.603,42	41,53%

⁴ Parecer da Assessoria Técnica - Unidade de Cálculos – evento 214.1.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1.266.949,33 e R\$ 716.254,36, devido à prescrição, por inércia da Municipalidade em acompanhar processos administrativos.

A Municipalidade de São José dos Campos recolheu as contribuições previdenciárias relativas aos meses de janeiro, fevereiro, março, abril e dezembro com atraso. Nos meses de janeiro e dezembro, as parcelas referentes aos segurados não foram repassadas ao Instituto de Previdência, sendo efetuadas com atraso.

Apesar da conduta do gestor, com a edição da Medida Provisória nº 778/2017⁶, convertida em Lei Federal 13.485/2017, que autorizou a quitação de tais contribuições, vencidas até 30.04.17, em até 200 parcelas, alterou o entendimento deste Tribunal de que tal falha seria causa de rejeição das contas, nos termos da decisão prolatada no exame das contas de 2015 da Prefeitura de Flórida Paulista nos autos do TC-2335/026/15⁷ e do E. Pleno ao apreciar o Pedido de Reexame relativo às contas da Municipalidade de Jarinú, relativas ao exercício de 2014, exarada nos autos do TC-91/026/14⁸.

Recomendo que a Municipalidade de São José dos Campos adote as providências anunciadas nos autos do TC-7882/989/15, aberto em decorrência do julgamento das contas referentes ao exercício de 2012 (TC-2042/026/12) para tratar dos cargos comissionados.

⁶ **Medida Provisória nº 778**, de 16 de maio de 2017 no seu artigo 1º estabelece:

Art. 1º Os débitos junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de suas autarquias e fundações públicas, relativos às contribuições sociais de que trataram as alíneas "a" e "c", do parágrafo único, do artigo 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, inclusive os decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias, vencidos até 30 de abril de 2017, e os de contribuições incidentes sobre o décimo terceiro salário, constituídos ou não, inscritos ou não em Dívida Ativa da União, ainda que em fase de execução fiscal já ajuizada, ou que tenham sido objeto de parcelamento anterior não integralmente quitado, poderão ser pagos em até duzentas parcelas, conforme o disposto nesta Medida Provisória.

⁷ **TC-2335/026/15** – Exame das Contas de Paraíso do exercício de 2012 - Primeira Câmara na sessão de 24/10/2017, sob a relatoria do Conselheiro Renato Martins Costa, com trânsito em julgado em 02/02/2018.

⁸ **TC-91/026/14** – Pedido de Reexame das Contas de Jarinú de 2014 - E. Pleno na sessão de 01/11/2017, sob a relatoria do Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, com trânsito em julgado em 30/01/2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A fiscalização relatou também a autuação do processo TC-9810/989/17 para analisar as falhas encontradas no contrato nº 679/16, originário do Pregão Presencial nº 10/2016⁹.

Com relação à violação ao artigo 42 da LRF, desde os últimos debates sobre o assunto, que se processaram no âmbito da análise das contas dos Municípios referentes ao exercício de 2012, nos julgamentos dos processos sob minha relatoria já tive a preocupação de ressaltar que o exame deste Tribunal na verificação do cumprimento do referido artigo está apenas baseado em fórmula contábil que apura iliquidez financeira nos últimos dois quadrimestres, ficando a análise da configuração de eventual ato doloso de improbidade a cargo das esferas competentes.

Agora, ao enfrentar o último ano de exercício dos mandatos municipais, os senhores Prefeitos, em suas defesas, trazem mais uma vez os questionamentos referentes à interpretação que essa Casa tem dado à matéria.

E aqui vou aproveitar o ensejo para acompanhar o entendimento do eminente Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho que em seus últimos votos proferidos na E. Segunda Câmara (TC-4280/989/16, TC-3811/989/16, TC-3842/989/16, TC-4406/989/16 e TC-4408/989/16) destacou que a fórmula contábil utilizada pela fiscalização não permite concluir que houve a contração de nova obrigação durante o período de vedação.

A meu ver, seguindo essa linha, não vejo como suficiente para caracterização de infringência ao artigo 42 a simples comparação da liquidez da Prefeitura nos dias 30/04 e 31/12 do exercício examinado. Penso também que devemos buscar uma alternativa para que a fiscalização consiga indicar no relatório, mesmo que por amostragem, as despesas que foram contraídas e não cumpridas no período de vedação.

Assim, afastadas as impropriedades de maior gravidade, **VOTO PELA EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL ÀS CONTAS DA PREFEITURA**

⁹ Item C.2.3 - Fls. 104 do relatório da fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2016, excetuados os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, acolho as recomendações propostas pelo Ministério Público de Contas no parecer inserido no evento 225.

Caberá à unidade de fiscalização, na próxima auditoria, certificar-se das providências a serem adotadas pela origem, fazendo constar no Relatório.

É o meu voto.

São Paulo, 11 de dezembro de 2018.

**ANTONIO ROQUE CITADINI
CONSELHEIRO**

GNA/RCP