



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 26/11/2019 – ITEM 44

TC-006874.989.16-3

Prefeitura Municipal: Jacareí.

Exercício: 2017.

Prefeito: Izaias José de Santana.

Advogados: Camila Maria Leite de Oliveira Pereira (OAB/SP nº 217.118), Rafael Aponi de Figueiredo Rocha (OAB/SP nº 280.820), Eugênia Beatriz Nascimento Cabral (OAB/SP nº 268.566) e Moyra Gabriela Baptista Braga Fernandes (OAB/SP nº 200.484).

Procurador de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-7 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-7 - DSF-I.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. INVESTIMENTO NO ENSINO. GLOSA NÃO PROCEDENTE. APLICAÇÃO PARCIAL DO FUNDEB. RELEVADA. PARECER FAVORÁVEL.

1. É admissível a apropriação de valores relativos a contrato de limpeza urbana e coleta de resíduos à conta dos gastos com Educação, desde que possível à identificação de despesas decorrentes de serviços prestados dentro das Unidades Escolares. Tal comprovação pode ser feita por meio de documentos referentes à execução contratual, sendo recomendável que a fonte de recursos já esteja previamente indicada no ajuste.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da **Prefeitura Municipal de Jacareí**, relativas ao **exercício de 2017**.

A Unidade Regional de Itapeva (UR-07), responsável pelo exame *in loco*, elaborou o relatório constante no evento 64, apontando o que segue:

CONTROLE INTERNO – constituído por funcionários ocupantes de cargos em comissão, não apresentando autonomia e independência.

IEG-M – I-PLANEJAMENTO – ausência de critérios para limitação de empenho e de movimentação financeira; autorização para abertura de créditos suplementares em percentual superior a 20% na LOA; falta de acompanhamento da execução orçamentária; incompatibilidade entre o resultado físico e os recursos utilizados; peças de planejamento sem indicadores de programas e metas; baixo índice de investimentos; realização



de remanejamentos e transferências por meio de decreto; e falta de fidedignidade dos dados encaminhados ao Sistema Audep.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – déficit orçamentário de 0,08%.

RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL – elevação de 3,91% no déficit financeiro do exercício anterior ajustado.

DÍVIDA DE CURTO PRAZO – falta de recursos para o total pagamento das dívidas de curto prazo.

PRECATÓRIOS – divergência entre os valores constatados na Origem e os informados ao Sistema Audep.

TRANSFERÊNCIA À CÂMARA DOS VEREADORES – devolução de repasses evidenciando falta de planejamento na previsão dos gastos.

DESPESA DE PESSOAL – gastos com mão-de-obra terceirizada não computados nas Despesas com Pessoal; e irregularidades nos ajustes selecionados para análise.

DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS – cargos em comissão sem características de direção, chefia e assessoramento e sem exigência de escolaridade superior; manutenção do cargo em comissão de Assessor Jurídico; e contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde.

IEG-M – I-FISCAL – não instituição da CIP; inexistência de alíquotas progressivas em relação ao IPTU e ITBI; e falta de aprovação em lei da Planta Genérica de Valores.

DESPESAS COM MULTAS E JUROS DE MORA – despesas com multa e juros de mora relativas às obrigações assumidas na captação e recolhimento de recursos de terceiros, sujeitas à retenção na fonte.

DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES – estorno imotivado de empenhos relacionados a serviços em execução; intempestividade na inscrição de despesas; e assunção de despesa sem suporte financeiro.



DESPESAS ANULADAS DURANTE O EXERCÍCIO FISCALIZADO – anulação de empenhos em montante superior ao remanejamento de receita, sem justificativas e sem indicação dos motivos que embasaram os atos administrativos.

RENÚNCIA DE RECEITAS – ausência de medidas para compensar a perda de arrecadação.

DÍVIDA ATIVA – divergência entre os valores constatados na origem e os informados ao Sistema Audesp; falhas nos mecanismos de acompanhamento da execução judicial dos haveres; e descumprimento das recomendações desta E. Corte de Contas.

MULTAS DE TRÂNSITO – recolhimento parcial dos valores devidos ao FUNSET; inconsistências nos valores apresentados pelo Município; e vias públicas sem manutenção adequada e sem sinalização.

DESPESAS COM ADIANTAMENTOS – falhas na formalização e na padronização dos processos, relativas à responsabilidade e ao suporte documental fundamentando a concessão.

BENS PATRIMONIAIS E ALMOXARIFADO – desacertos na gestão de estoques; locais de armazenamento inadequados; e apontamentos oriundos da Fiscalização Ordenada não solucionados.

FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES – emissão de empenhos sem histórico; aquisições por registro de preço sem justificativas; falhas em edital de pregão e nos contratos decorrentes; ausência de divulgação de editais de convite; aceite de propostas com valor superior ao orçamento referencial da licitação sem motivação; e falta de justificativas para os preços praticados.

DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES – contratação de profissionais por dispensa de licitação; falhas na realização de orçamentos e na caracterização do objeto; terceirização de atividades precípuas da Administração; fracionamento de despesas; ausência de justificativas para compras e serviços; e irregularidades em contratação emergencial.



ENSINO – aplicação insuficiente dos recursos no Ensino (24,82%); divergências nos percentuais de aplicação do FUNDEB; destinação de recursos do FUNDEB Magistério e FUNDEB 40% para cobertura de gastos do exercício de 2016; despesas com recursos próprios em atividades estranhas à manutenção e desenvolvimento do Ensino.

I-EDUC – diversos desacertos no Setor Educacional, consoante fls. 22/29 do Relatório de Fiscalização constante do evento 64.

FISCALIZAÇÕES ORDENADAS DA EDUCAÇÃO – falhas no procedimento licitatório e na execução do contrato para construção de creches; e desacertos na gestão e manutenção da frota escolar.

SAÚDE – irregularidades nos ajustes selecionados para análise e acompanhamento da execução contratual.

I-SAÚDE – diversos desacertos no área da Saúde, consoante fls. 41/45 do Relatório de Fiscalização constante do evento 64.

INTERVENÇÃO NA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA – insuficiência financeira; excessiva rotatividade na administração; transferência do contrato de gestão para empresa particular; e diversas falhas na prestação de contas.

FISCALIZAÇÃO ORDENADA DA SAÚDE – problemas na gestão, na carga horária dos médicos e na infraestrutura das Unidades de Saúde.

I-AMB – existência de municípios sem fornecimento de água tratada; e falta de ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem e para provisão de água para as redes de Ensino e de Saúde.

FISCALIZAÇÃO ORDENADA SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS – falhas relativas à coleta seletiva e ao tratamento dado aos resíduos sólidos.

I-CIDADES – inexistência de Plano de Contingência de Defesa Civil e de Plano de Mobilidade Urbana; falta de levantamento para identificação de risco para intervenções do Poder Público; capacitação parcial dos agentes; indisponibilidade de registro eletrônico para cadastramento de ocorrências; e



irregularidades nos ajustes selecionados para análise e acompanhamento da execução contratual.

CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – divulgação parcial das informações e dados relativos: às licitações; às despesas; aos repasses ao Terceiro Setor; e às leis vigentes no município.

I-GOV TI – ausência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação; dados da dívida ativa e da nota fiscal eletrônica em softwares terceirizados; alertas não utilizados pelo Sistema de Controle Interno; falta de métrica para especificação das compras públicas; capacitação insuficiente de servidores; e irregularidades nos ajustes selecionados para análise e acompanhamento da execução contratual.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – descumprimento das recomendações, Lei Orgânica e Instruções deste E. Tribunal.

Após regular notificação, a Prefeitura apresentou suas alegações e documentos no evento 94.

Instada, a ATJ – Cálculos atestou a insuficiência dos gastos com Educação (24,82%) e da aplicação dos recursos do FUNDEB (99,89%), ratificando as glosas dos Restos a Pagar não quitados até 31/03/2018 e das despesas não amparadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

A Assessoria Econômica não vislumbrou questão dentro de sua área de atuação que pudesse comprometer os autos examinados, opinando pelo parecer favorável.

Sob o enfoque jurídico, sua congênere concluiu que as contas da Prefeitura de Jacareí não merecem aprovação em virtude do desrespeito aos artigos 212 da Constituição Federal e 21, *caput* e § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007.

Entendeu que as falhas relativas: ao IEG-M; ao Controle Interno; às despesa com juros e mora; às multas de trânsito; às licitações e contratos



analisados; e às Fiscalizações Ordenadas, contribuíram para contaminar as contas examinadas.

A Prefeitura de Jacareí apresentou documentação complementar no evento 126, solicitando o afastamento das glosas no Ensino, relativas a gastos com APMs e com limpeza e conservação das Unidades Escolares.

O d. Ministério Público de Contas, acompanhando a conclusão do Setor de Cálculos da ATJ, manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável, em face do investimento de apenas 24,82% das receitas de impostos no Ensino e da utilização de 99,89% dos recursos do FUNDEB.

Destacou, ainda, as impropriedades relativas: às deficiências no Planejamento; às alterações orçamentárias de 22,23% da despesa inicialmente fixada; ao déficit orçamentário sem amparo financeiro; à situação de iliquidez para saldar a dívida de curto prazo (0,79); às falhas nos registros contábeis; aos cargos em comissão em desacordo com os mandamentos constitucionais; às despesas com multas e juros de mora; à renúncia de receitas; e à ineficiência na gestão da Rede Pública de Ensino, especialmente quanto ao déficit de vagas em creches.

Propôs a abertura de autos apartados destinados à apuração de irregularidades, ressarcimento de valores, aplicação de multa e demais medidas não acionáveis dentro do parecer prévio, em relação aos itens B.3.3 – despesas anuladas durante o exercício fiscalizado e D.3 – intervenção na Santa Casa de Misericórdia.

Por fim, pugnou pela aplicação de multa ao gestor, com respaldo no art. 104, VI, da Lei Complementar nº 709/1993, em virtude da reincidência no descumprimento às recomendações exaradas por esta E. Corte.

É o relatório.

GRM



VOTO

As contas da **Prefeitura Municipal de Jacareí**, relativas ao **exercício de 2017**, apresentaram os seguintes resultados:

ITENS	RESULTADOS
Ensino	25,79% - glosa afastada
FUNDEB	99,89% - relevado
Magistério	76,69%
Pessoal	36,81%
Saúde	26,69%
Transferências ao Legislativo	Regular
Execução Orçamentária	Déficit 0,08% = R\$ 541.019,43
Resultado Financeiro	Déficit R\$ 14.393.790,29
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

A gestão em exame obteve desempenho satisfatório nos principais aspectos avaliados por este Tribunal, dentre eles: a observância ao limite para Despesas com Pessoal e para transferências ao Legislativo; o atendimento ao mínimo constitucional da Saúde; o pagamento das dívidas judiciais no prazo estabelecido; o devido recolhimento dos encargos sociais; e o equilíbrio fiscal.

A execução orçamentária resultou déficit de 0,08%, situando o déficit financeiro em R\$ 14.393.790,29. Tal montante representou 8 dias de arrecadação¹, abaixo do limite de 1 mês considerado aceitável por esta E. Corte por não comprometer em demasia os orçamentos vindouros.

A dívida de curto prazo cresceu de R\$ 65.072.985,34 para R\$ 68.090.157,13; todavia, o município possuía disponibilidade para saldar seus compromissos registrados no Passivo Circulante, dispondo de R\$ 1,03 para cada R\$ 1,00 devido.

A dívida de longo prazo registrou aumento de 64,53% em relação ao ano anterior, passando de R\$ 226.669.411,85 para R\$ 372.932.385,48, em função dos acordos de parcelamento existentes no exercício, ajustados a valor presente.

¹ Receita Corrente Líquida em 2017 de R\$ 658.104.382, equivalente a R\$ 1.803.025 por dia.



Por tal quadro, tenho que as movimentações orçamentárias da ordem de 22,23% da despesa inicialmente fixada não inquinaram os demonstrativos; todavia, há de se recomendar à Origem para que não descuide do planejamento dos orçamentos futuros, bem como para que estabeleça certo limite para a abertura de créditos adicionais e transposições, remanejamentos e transferências em linha com os índices inflacionários do período.

A média apurada no IEG-M foi “C+”², gestão considerada “em fase de adequação” perante os critérios de avaliação, em virtude dos resultados insatisfatórios nos índices setoriais de Planejamento, Proteção às Cidades e Governança de TI, evidenciando a necessidade de se aperfeiçoar a qualidade dos gastos públicos nesses setores.

No que tange às críticas feitas ao Controle Interno, é de se formular advertência para que a Prefeitura promova sua adequação, observando atentamente ao disposto nos Comunicados SDG nº 32/2012 e nº 35/2015 e às Recomendações desta E. Corte.

Cabe advertência também para a regularização do Quadro de Pessoal, com o fim de dar pleno atendimento ao art. 37, II e V, da Constituição Federal, bem como ao Comunicado SDG nº 32/2015, este último acerca da exigência de formação em nível universitário para as funções de direção e assessoria, exigindo-se para as de chefia a formação técnica-profissional apropriada.

Quanto aos desacertos referentes: às peças de planejamento; ao cargo de Assessor Jurídico; ao registro contábil dos Precatórios e da Dívida Ativa; ao repasse das multas de trânsito ao FUNSET; aos adiantamentos; às Fiscalizações Ordenadas sobre Educação, Saúde, Almoxarifado e Resíduos Sólidos; aos desacertos oriundos do IEG-M, a Defesa apresentou justificativas ou informou a adoção de medidas corretivas, as quais deverão ser verificadas na próxima fiscalização *in loco*.

²

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



As impropriedades de maior relevância restringiram-se ao investimento no Ensino abaixo do mínimo constitucional³ (24,82%) e da aplicação parcial dos recursos do FUNDEB (99,89%).

O percentual aplicado na Educação, inicialmente apurado em 26,26% das receitas de impostos, foi reduzido para 24,82% após glosas efetuadas no total de R\$ 7.161.259,43, referentes a gastos com: serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (R\$ 5.117.656,00); programa “Educamais” (R\$ 677.428,89); APMs e APECEs (R\$ 844.000,00); empenhos de exercícios anteriores (R\$ 437.280,88); e outras despesas⁴ não previstas no art. 70 da LDB (R\$ 84.893,66).

Cabe lembrar que os pagamentos feitos à Concessão Ambiental Jacareí Ltda.⁵, cujo objeto é a gestão do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, já foram amplamente discutidos nesta E. Corte, tendo sido expurgados da apuração dos gastos com Ensino nas contas relativas a 2010⁶, 2011⁷, 2012⁸ e 2016⁹, motivando o parecer desfavorável.

Nos referidos julgamentos, a Prefeitura de Jacareí alegou que as despesas custeadas com recursos da Educação se referiam a serviços de conservação e limpeza das Unidades Escolares; todavia, por não constarem expressamente do instrumento contratual, depreendeu-se que se tratavam de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, incabíveis, portanto, nas hipóteses previstas no art. 70 da LDB.

No presente caso, a Municipalidade reconhece que, da interpretação das cláusulas contratuais, não é possível aferir que a manutenção das Unidades Escolares esteja contemplada no objeto do contrato, arrazoando que, para chegar-se a tal conclusão, é imprescindível a análise da documentação relativa à execução dos serviços, encaminhando

³ Insuficiência de R\$ 913.708,50.

⁴ Manutenção de bibliotecas, participação em eventos, insumos para desfiles, vestuário da saúde, cursos profissionalizantes, entre outros.

⁵ TC-000300/007/10.

⁶ TC-002852/026/10.

⁷ TC-001324/026/11.

⁸ TC-001913/026/12.

⁹ TC-004396.989.16-2.



notas de empenho e de liquidação, bem como medições e atestes dos diretores e responsáveis pelas Unidades de Ensino Infantil e Fundamental.

Da análise da documentação encaminhada (evento 126), constata-se que o montante de R\$ 2.072.121,80 foi gasto em manutenção de Unidades Escolares nos meses de julho até novembro, em conformidade com o art. 70, II, da LDB, que considera como despesas próprias à Educação aquelas destinadas à *“aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino”*.

Restituindo o valor glosado pela Fiscalização, o índice de investimento no Ensino figuraria em 25,79%, dando atendimento ao art. 212 da Constituição Federal; sem embargo necessário se faz advertir a Origem para que proceda às devidas adequações no instrumento contratual, de modo a permitir desde logo a identificação das fontes de recursos utilizadas, bem como que mantenha os registros detalhados dos serviços prestados para fins de comprovação.

Importante mencionar que os sistemas de controle, medição e pagamento por serviços foram aprimorados ao longo de 2017, primeiro ano de mandato do Prefeito cujas contas ora se analisa, resultando no ajuste da quantidade de equipes necessárias à manutenção das Unidades Escolares e, por consequência, reduzindo tais gastos para R\$ 1.243.273,08 por ano já no exercício de 2018.

No que tange ao FUNDEB, foi constatada a utilização de 99,89% das receitas recebidas em 2017, após a exclusão de R\$ 87.013,93 referentes a gastos de pessoal com fato gerador de 2016 e de R\$ 3.952,07 relativos ao pagamento de despesa gerada no exercício anterior.

As referidas despesas foram classificadas com código de aplicação 261 e 262, tendo sido pagas com as receitas de 2017, quando deveriam ter sido empenhadas nos códigos de aplicação 264 e 265, que registram as despesas do ano anterior.



Considerando que tal prática advém da gestão anterior¹⁰, bem como o caráter formal da falha, tenho que a impugnação de tais despesas possa ser convertida em advertência para que a Prefeitura proceda aos ajustes necessários para a correta contabilização dos valores pertencentes ao FUNDEB, sob pena de parecer desfavorável.

Em face de todo o exposto, **voto pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura Municipal de Jacareí, relativas ao exercício de 2017**, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

Oficie-se ao responsável recomendando o que segue: aprimore o Setor de Controle Interno, observando as orientações contidas nos Comunicados SDG nº 32/2012 e nº 35/2015; aperfeiçoe as peças orçamentárias, instituindo indicadores que permitam a real aferição do desempenho; estabeleça certo limite para a abertura de créditos suplementares em linha com a inflação esperada para o exercício e com o Comunicado SDG nº 29/10 e a EC nº 18/15; acompanhe atentamente a execução orçamentária, evitando a ocorrência de déficit; contabilize corretamente as dívidas judiciais no Balanço Patrimonial; dê atendimento ao art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; regularize o Quadro de Pessoal, definindo as atribuições e os requisitos de escolaridade dos cargos em comissão; aperfeiçoe os mecanismos de cobrança da Dívida Ativa; observe com rigor o disposto no art. 14 da LRF e no art. 165, § 6º, da CF, quanto à renúncia de receitas; utilize integralmente os recursos provenientes do FUNDEB, consoante Lei Federal nº 11.494/07; adote as medidas necessárias para melhorar o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M, considerando os questionários setoriais, as metas previstas no Plano Nacional da Educação e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU; providencie a correção dos desacertos verificados nas Fiscalizações Ordenadas sobre Educação, Saúde, Resíduos Sólidos e Almoxxarifados; observe os ditames da Lei Federal nº 4.320/64 e do

¹⁰ TC-004396.989.16-2. “Contudo, o Setor Especializado da ATJ retificou os dados informados pela Fiscalização, atestando a aplicação integral dos recursos do FUNDEB pelo Município, pois verificou que a folha de pagamento do final de um exercício está sendo empenhada e paga no exercício financeiro subsequente de maneira reincidente, ou seja, a folha do magistério do FUNDEB pertencente ao encerramento de 2016 foi empenhada no início de 2017. Portanto, entende que a falha possa ser excepcionalmente relevada, sem embargo de recomendações para que a Prefeitura corrija as imperfeições.”



Comunicado SDG nº 19/10, quando da realização de adiantamentos; cumpra os preceitos da Lei nº 8.666/93 nos futuros procedimentos licitatórios e contratos levados a efeito; proceda às adequações necessárias no site da Prefeitura para atendimento à Lei de Acesso à Informação; informe com fidedignidade e de modo tempestivo os dados encaminhados ao Sistema Audep; e, por fim, atenda às Instruções e às recomendações desta E. Corte.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro