



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
15ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, realizada por
VIDEOCONFERÊNCIA



TC-004931.989.19-8
Municipal

DECISÃO DA SEGUNDA CÂMARA

DATA DA SESSÃO – 18-05-2021

Pelo voto do Auditor Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos, Relator, e dos Conselheiros Dimas Ramalho, Presidente, e Renato Martins Costa, a E. Câmara decidiu emitir parecer favorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Guaratinguetá, relativas ao exercício de 2019, com recomendações, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

Determinou, por fim, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Chefe de Poder, com as determinações constantes do voto do Relator, juntado aos autos.

PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS RENATA CONSTANTE CESTARI

PREFEITURA MUNICIPAL: GUARATINGUETÁ
EXERCÍCIO: 2019

- Relatório e voto (ou notas taquigráficas) juntados pela SDG-1.
- Ao Cartório do Conselheiro Robson Marinho para:
 - redação e publicação do parecer.
 - oficiar à origem, nos termos do voto do Relator.
- À Fiscalização competente para:
 - anotações.
 - os devidos fins, encaminhando cópia em mídia digital do processo, acompanhada de Ofício, à Câmara Municipal.

SDG-1, em 20 de maio de 2021

SÉRGIO CIQUERA ROSSI
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL

SDG-1/ESBP/pl/cleo



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

fiscalização pela Unidade Regional de São José dos Campos – UR 07 (ev. 08, ev. 41, ev. 89 e ev. 113).

Nos respectivos relatórios constam os resultados da verificação dos itens selecionados pela relevância, histórico, materialidade e outros fatores que determinaram sua inclusão nos períodos analisados.

O resultado da fiscalização pertinente ao encerramento do exercício está inserto no evento 113 e as principais ocorrências registradas ao final do período são as seguintes:

Controle Interno

- baixa eficácia, constatando-se a falta de providências para a correção das falhas encontradas.

Planejamento

- não há levantamentos formais dos problemas, das necessidades e das deficiências do município;
- não existem mecanismos de participação virtual;
- parcela dos indicadores do Plano Plurianual não são mensuráveis nem coerentes com as metas físico-financeiras estabelecidas;
- previsão para abertura de créditos adicionais em até 50% do orçamento da despesa, muito acima da inflação do período;
- não há equipe de servidores especializados em planejamento;
- peças que compõem o planejamento não são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos, prejudicando a análise quanto ao atingimento das metas.

Resultados

- abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondente a 22,67% da despesa inicial fixada;
- abertura de créditos adicionais com fundamento em superávit financeiro do exercício anterior inexistente;
- resultado negativo na execução orçamentária não foi amparado por superávit financeiro.

Dívida

- aumento de 57,50% no total de dívida de curto prazo e de 24,33% da dívida consolidada;
- diversas ações trabalhistas com reflexo no orçamento do Município (R\$ 6.211.317,03);



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

Precatórios

- existência de valores pendentes de pagamentos de exercícios pretéritos, conforme o mapa de precatórios do sistema AUDESP;
- inconsistência nos saldos de precatórios do regime especial em 31/12/2018 e em 31/12/2019 apurados na Origem, no sistema AUDESP e no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo,
- divergência entre os valores registrados de precatórios de baixa monta, verificados no DEPRE, na Origem e no sistema AUDESP, impossibilitando o aferimento do efetivo pagamento.

Encargos

- recolhimentos de INSS referentes a notas fiscais de prestadores de serviços fora do prazo, com incidência de multa e juros no montante de R\$ 30.175,78.

Despesa com Pessoal

- concessão de grande quantidade horas extras (50% e 100%), registrando-se pagamentos além das duas horas adicionais previstas no artigo 59 da CLT, com cargos somando mais de 10 mil/horas ano;
- elevado número de contratações temporárias, a despeito do alto percentual de cargos vagos;
- sucessivas contratações por tempo determinado de professores, em ofensa aos incisos II e IX do artigo 37 e inciso V do artigo 206, todos da CF/88;
- contratação recorrente de médicos por RPA, sem processo seletivo ou contrato, em desatendimento também aos incisos II e IX do artigo 37 da CF/88.

IEG-M Fiscal

- não há publicidade e transparência nos valores de incentivos / benefícios fiscais concedidos, que caracterizam renúncias de receitas, contrariando o disposto no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Dívida Ativa

- não existe livro de registro que contenha o estoque da dívida tributária separada por tributo;
- há especificação dos motivos no relatório dos **cancelamentos**.

Iluminação Pública

- diferença de R\$ 601.832,29 no saldo em 31/12/2019, resultado de transferências a débito e a crédito na conta bancária;
- rendimentos do mês 02/2019 não foram lançados na conta correta de receita, tendo sido os empenhos no valor de R\$ 476.950,35 pagos por meio de outras contas bancárias.

Tesouraria

original assinado e autenticado em 11/01/2020 às 14:58:11 por: [nome] - [cargo] - [assinatura]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- diferença entre o "Demonstrativo de Conciliação Bancária" e o saldo contábil do Boletim de Caixa e Movimento Financeiro na ordem de R\$ 812.255,81, em função do desatendimento ao Princípio da Oportunidade;
- sete contas bancárias, de um total de trinta e cinco, possuíam pendências não conciliadas;
- bem móveis e imóveis não foram inventariados.

Licitações

- registro equivocado de despesas referentes a fornecimento de energia elétrica como "Outros / Não Aplicável", quando deveria ser caracterizada como Inexigibilidade, conforme art. 25, I, da Lei Federal nº 8666/93;
- enorme percentual das dispensas realizadas com a Companhia de Desenvolvimento de Guaratinguetá, empresa pública municipal, inibindo a atuação concorrencial.

Adiantamentos

- adiantamentos em aberto desde 2013 conforme dados do sistema AUDESP;
- irregularidades com aspectos formais nos processos de adiantamento e o seu uso para aquisição de materiais e serviços que devem ser adquiridos por meio de processo licitatório.

Educação

- nenhum estabelecimento de creche possui local para acondicionamento de leite materno ou sala de aleitamento;
- mais de 10% do quadro de professores do Ensino Infantil é temporário, contrariando o recomendado pelo Parecer nº 9/09 do Conselho Nacional de Educação;
- piso salarial mensal dos professores de creche e Pré-escola do Município é inferior ao piso salarial nacional;
- menos de 50% dos estabelecimentos de Pré-Escola possuem turmas em tempo integral;
- nem todos os professores dos Anos Iniciais possuem formação específica de nível superior obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam;
- turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e da creche em salas de aula cuja relação aluno por metro quadrado está em desacordo com o Parecer nº 8/2010 do Conselho Nacional de Educação;
- não existe um programa de inibição ao absentéismo de professores em sala de aula;
- diversas falhas no fornecimento de material, livros e uniforme escolar.

Saúde

- unidades de saúde do Município não possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros-AVCB e alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária;



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

- inexistência de serviço de agendamento de consulta médica nas UBS's de forma não presencial;
- município não possui o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria (SNA).

IEG-M - Outros

- diversas falhas encontradas nos serviços prestados referentes à cidade (i-cidade C), ao meio ambiente (i-amb) e, também, à governança tecnológica (i-gov TI).

Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal

- não houve divulgação dos pareceres prévios do Tribunal de Contas.

Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP

- divergências entre os dados informados pela origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP, conforme constatados nos itens B.1.1, B.1.5, B.3.1 e B.3.3.

Denúncias / Representações / Expedientes

- Expediente: TC-8829.989.20-1, noticiando possíveis irregularidades em aquisições de bens e serviços pelo Executivo Municipal através de verba intitulada "despesa miúda".
- Expediente: TC-17613.989.20-1, em que se alega cerceamento ao direito de acesso a informações pertinentes ao contrato decorrente da Concorrência nº 1/2018.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- desatendimento às instruções e recomendações do Tribunal de Contas.

Notificado (ev. 14, ev. 47, ev. 95 e ev. 117), o responsável juntou aos autos alegações de defesa e documentos (ev. 154).

A manifestação de ATJ encontra-se no evento 168.

A Assessoria Econômica-Contábil considerou satisfatórias as contas, a despeito da constatação de diversos erros formais, pelos quais alvitrou recomendação para imediata correção. Em especial, avaliou regular o recolhimento de encargos e o pagamento de precatórios.

Sua congênere jurídica também observou inexistir óbice que maculasse as contas. Assim, as assessorias se manifestaram pela emissão de parecer favorável, no que foram acompanhadas por sua Chefia.



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

O Ministério Público de Contas (ev. 180), por seu turno, propõe a emissão de parecer desfavorável, em virtude do déficit financeiro, da iliquidez de curto prazo, do aumento da dívida, da concessão excessiva de horas extras e, por fim, da demanda não atendida no ensino infantil.

Conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, a situação operacional da educação no Município em exame é retratada nas Tabelas abaixo:

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

	Nota.Obtida						Metas						
	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	5,4	5,4	5,2	5,8	6,3	6,6	4,9	5,3	5,5	5,8	6,0	6,3	6,5
Anos Finais	4,7	4,9	4,9	5,0	4,7	5,2	4,3	4,6	5,0	5,3	5,6	5,8	6,0

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP

Dados da Educação

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2018	2019	2018	2019
Guaratinguetá	10.594	10.512	R\$ 92.287.160,42	R\$ 94.652.843,17
Região Administrativa de São José dos Campos	283.763	286.422	R\$ 2.627.377.617,89	R\$ 2.864.809.512,62
<<644 municípios>>	3.206.352	3.223.365	R\$ 31.855.134.873,53	R\$ 34.574.785.219,62

	Gasto anual por aluno	
	2018	2019
Guaratinguetá	R\$ 8.711,27	R\$ 9.004,27
Região Administrativa de São José dos Campos	R\$ 9.259,06	R\$ 10.002,06
<<644 municípios>>	R\$ 9.935,01	R\$ 10.726,30

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

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



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

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2018	2019	2018	2019
Guaratinguetá	121.073	121.798	R\$ 103.520.505,70	R\$ 105.553.170,48
Região Administrativa de São José dos Campos	2.528.345	2.552.610	R\$ 2.413.655.253,75	R\$ 2.631.514.459,91
<<644 municípios>>	33.362.070	33.667.026	R\$ 29.164.685.507,43	R\$ 31.399.562.984,99

	Gasto anual por habitante	
	2018	2019
Guaratinguetá	R\$ 855,03	R\$ 866,62
Região Administrativa de São José dos Campos	R\$ 954,64	R\$ 1.030,91
<<644 municípios>>	R\$ 874,19	R\$ 932,65

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

Por fim, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal no exercício apresentou as seguintes notas:

Dados do IEGM

Faixas de Resultado	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2014	B	A	B	C	B	B	A	B
2015	B	B	B+	C	B+	B	A	C+
2016	C	C	B	C	B+	B+	B	B
2017	C+	C+	B	C	C+	B	B+	B
2018	C+	C	B	C	B	B+	B+	C
2019	C+	C+	B	C	C+	C	C+	B

Contas anteriores:

2018	TC 004590/989/18	favorável com ressalvas ¹
2017	TC 006833/989/16	favorável ²
2016	TC 004355/989/16	desfavorável ³

É o relatório.

Galf.

¹ D.O.E. em 10/06/2020

² D.O.E. em 15/10/2019

³ D.O.E. em 15/02/2019



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

Voto

TC-004931.989.19-8

A instrução dos autos demonstra que as contas da Prefeitura Municipal de **Guaratinguetá** reúnem condições suficientes para sua aprovação em virtude do cumprimento dos principais limites legais de despesa e dos esclarecimentos prestados pela Autoridade Responsável.

Com efeito, o Município cumpriu seu dever constitucional (artigo 212 da Constituição Federal) ao aplicar **25,35%** da receita de impostos e transferências na educação básica e **76,56%** dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (artigo 60, inciso XII, do ADCT).

Aplicou, ainda, no exercício de 2019, **100,00%** do FUNDEB recebido, por meio de conta bancária vinculada, atendendo ao § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

A meta dos anos iniciais do ensino fundamental foi alcançada no período. Nos anos finais houve também importante evolução, contudo, sem atingir ainda a meta fixada.

O volume de dispêndio médio, de R\$ 9.004,27, ficou abaixo da média da Região Administrativa de São José dos Campos (R\$ 10.002,06).

Na saúde foram aplicados **28,28%** (artigo 7º, da Lei Complementar nº 141/12), e registrado gastos médios ligeiramente abaixo dos valores aferidos na Região.

O limite de transferências à Câmara Municipal estabelecido no artigo 29-A da Constituição Federal foi observado.

As despesas com pessoal ao término do exercício em exame alcançaram 44,49%, abaixo do teto estabelecido pela LRF.

A situação das contas públicas é satisfatória tendo em vista o déficit orçamentário e financeiro estarem dentro dos padrões aceitos pela jurisprudência desta Corte de Contas. Com efeito, o resultado financeiro



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

Neste sentido, destacam-se os problemas de infraestrutura e na gestão de recursos humanos nesses setores. Deve a Origem tomar medidas específicas que deverão ser acompanhadas pela próxima fiscalização "in loco".

De todo modo, por se tratar de um conjunto de falhas cuja origem remonta a administrações anteriores e que a sua devida resolução é de médio e longo prazo, escapando dos limites do exercício, elas podem ser relevadas.

Não obstante, sua manutenção, em função de omissão ou desídia do gestor, poderá comprometer as contas futuras visto que coloca em risco a trajetória positiva observada até o momento no ensino e na saúde municipais.

Os demais apontamentos da instrução são igualmente releváveis, inserindo-se recomendações específicas ao Chefe do Executivo ao término do voto, cujo atendimento deverá ser verificado na próxima fiscalização "in loco".

Sendo assim e considerando que as questões mais relevantes na análise das contas sob a ótica dos princípios da anualidade, unidade e universalidade foram observadas, meu voto é pela emissão de parecer **favorável com recomendações** à aprovação das contas prestadas pela **Prefeitura Municipal de Guaratinguetá**, relativas ao exercício de 2019, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino oficiamento ao Chefe de Poder, determinando-lhe que:

- adote medidas concretas para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno, de modo a aprimorar a eficácia das providências e dar fiel cumprimento ao art. 74 da Constituição Federal;
- avalie e desenvolva medidas para corrigir as diversas impropriedades apontadas pelo IEGM sob as perspectivas Planejamento, Educação, Saúde, Gestão Ambiental, Proteção ao Cidadão e Governança Tecnológica.;
- corrija as divergências entre os valores de precatórios obtidos nas diversas fontes;



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

- efetue os recolhimentos de encargos tempestivamente;
- aprimore o controle da dívida ativa;
- não realize transferências indevidas entre contas bancárias, atentando-se à correta classificação contábil das receitas, bem como sua correta aplicação;
- corrija as divergências nos demonstrativos bancários e a movimentação entre diferentes contas;
- classifique corretamente as despesas e evite o excesso de dispensas de licitações;
- regularize os adiantamentos ainda em abertos;
- solucione as divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP;
- cumpra integralmente as recomendações exaradas pela Corte de Contas.

É como voto.