



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

PRIMEIRA CÂMARA DE 25/10/16

ITEM Nº 38

PREFEITURA MUNICIPAL - CONTAS ANUAIS - PARECER

38 TC-000549/026/14

Prefeitura Municipal: Serrana.

Exercício: 2014.

Prefeito(s): João Antonio Barboza.

Advogado(s): Vitório Eduardo Araújo Santos (OAB/SP nº 155.673D)

Acompanha(m): TC-000549/126/14 e Expediente(s): TC-001451/006/14 e TC-038578/026/15.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-6 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-I.

RELATÓRIO

Versam os autos sobre as contas do PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERRANA, relativas ao exercício de 2014.

Após notificação (fls.80) para que tomasse ciência do teor do relatório final de inspeção realizada pela Unidade Regional de Ribeirão Preto - que relaciona falhas às fls. 69/76 -, o Prefeito João Antonio Barboza apresenta justificativas (fls.94/270) em relação aos seguintes itens (em síntese):

A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

- A Lei de Diretrizes Orçamentárias não estabelece, por ação do governo, indicadores e metas físicas, tampouco o Relatório de Atividades encaminhado ao Sistema AUDESP não permitiu a identificação e avaliação dos resultados pretendidos pela Prefeitura.

Defesa - Observa que "muitos dos Programas constantes do orçamento, foram objeto de cumprimento das metas financeiras propostas, o que na realidade,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

demonstra que embora ocorresse carência em preenchimento dos indicadores dos Anexos da LDO, o Município sob o ponto de vista financeiro e orçamentário, cumpriu com as metas propostas."

- Falta de implantação efetiva dos critérios de limitação de empenhos previstos nos artigos 27 e 28 da Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Anexo de Riscos Fiscais, o que caracteriza desatendimento ao artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Defesa - Frisa que "inexistiu ofensa ao art.9º da LRF, tendo em vista a inexistência de ocorrência de déficit da execução da receita."

- A Lei Orçamentária Anual autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares de forma ilimitada, acima dos índices inflacionários projetados para o exercício de 2014, o que propicia sua desfiguração.

- Abertura de créditos adicionais equivalente a 55,85% da despesa fixada, acima, portanto, do percentual considerado razoável para referida movimentação orçamentária, o que desatende reiteradas recomendações deste Tribunal consignadas nos pareceres das contas de 2010, 2011 e 2012.

Defesa - "...embora tenha havido a abertura dos referidos créditos adicionais, destaca que houve autorização legislativa para os atos, e os mesmos se deram devido a ações necessárias, nos mais vastos campos de destinação dos recursos públicos."

- Ausência de esforços para implantação efetiva do Plano Municipal de Saneamento Básico e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos dentro do prazo legal determinado (31.12.2015), conforme Decreto Federal nº 8.211/2014.

- O Município não editou o Plano de Mobilidade Urbana, o que desatende o artigo 24, § 3º, da Lei Federal nº 12.587/12 e Recomendação desta Corte de Contas.

Defesa - Não houve.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

A.2 - LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL:

- Implantação parcial do Serviço de Informação ao Cidadão, pois não disponibiliza dados para o acompanhamento das ações governamentais, tampouco fornece respostas às perguntas mais frequentes da população, em desatendimento ao art. 9º da Lei Federal nº 12.527/11.

Defesa - Informa que "seu website: <http://www.serrana.SP.gov.br/> disponibiliza através do serviço denominado: *transparência na Gestão Municipal*", os serviços/informações de Receitas, Despesas e pessoal, Edital de licitações, Leis, portarias e decretos, Lei de Acesso à informação, Telefones, endereços e Unidades de Saúde e escalas médicas."

- Informações incompletas sobre as licitações e ações governamentais no site da Prefeitura de Serrana (www.serrana.sp.gov.br), em atendimento parcial ao artigo 8º, parágrafo 1º, da Lei Federal nº 12.527/11.

Defesa - "... todas as informações referentes aos certames estão inteiramente disponibilizadas no web site acima mencionado, inclusive devidamente atualizadas."

A.3 - CONTROLE INTERNO:

- Várias falhas detectadas pelo Controle Interno não foram sanadas, o que caracteriza inércia da Administração, além de inobservância aos princípios da eficácia e da eficiência no tocante à gerência da máquina pública.

Defesa - Diversos apontamentos foram objeto de adoção de medidas e outras se deram devido às próprias questões orçamentárias que não subsistem no presente exercício financeiro.

B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

- Déficit da Execução Orçamentária de 15,73%.

- Desatendimento ao § 1º do artigo 1º e artigo 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Defesa - Solicita a dedução das despesas no cômputo do resultado da execução orçamentária as despesas não processadas, uma vez que o custeio de parte expressiva se daria mediante repasse de recursos vinculados decorrentes de transferências da União (fonte 5) e do Estado (fonte 2); além disso, destaca o cancelamento de restos a pagar no montante de R\$ 2.868.999,17; após ajustes, o déficit orçamentário apurado pela Fiscalização de 15,73% equivalente a R\$ 13.350.603,42 passa a 8,09% e o déficit orçamentário *"representa praticamente 01 mês de arrecadação, o que em face de orientação desta Corte, pode ser relativizado."*

- **Desatendimento aos artigos 27, 28 e Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 1.584/2013), os quais preveem a limitação de empenhos em situações deficitárias.**

- **Excesso de abertura de créditos adicionais em elevado percentual da despesa prevista inicial (56,39%), o que demonstra a fragilidade das peças orçamentárias do Município.**

- **Abertura de créditos adicionais sem o devido respaldo financeiro (excesso de arrecadação de receitas), no valor de 8.536.897,30, em desatendimento ao inciso II do parágrafo 1º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64 e ao inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.**

- **Inobservância aos alertas emitidos pelo Sistema AUDESP no tocante ao descompasso entre receitas e despesas.**

Defesa - Não houve.

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

- **Agravamento do resultado financeiro negativo de 32,12% em face do déficit da execução orçamentária do exercício.**

- **Grande monta de restos a pagar sem recursos financeiros para sua cobertura.**

Defesa - *"Referidos resultados de igual forma ao consubstanciado acima, merecem ser revistos, face ao*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

ajustamento dos resultados da execução orçamentária."

B.1.2.1 - INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO:

- Ausência de demonstração documental e/ou justificativas dos ajustes efetuados mediante variações ativas e passivas no resultado financeiro do exercício anterior, impactando negativamente no resultado financeiro de 2014, em afronta ao princípio da evidenciação contábil, bem como aos artigos 85 e 101 a 105 da Lei Federal nº 4.320/64, a ensejar ausência de confiabilidade nas suas peças contábeis.

Defesa - "O presente apontamento já foi objeto de saneamento por parte do Departamento Contábil-, as falhas se deram devido a ocorrências no preenchimento de valores e de plano corrigida..."

B.1.3 - DÍVIDA DE CURTO PRAZO:

- Falta de liquidez face aos compromissos de curto prazo (índice de 0,19).

- Aumento dos restos a pagar liquidados de exercícios anteriores, o que caracteriza atrasos de pagamentos aos fornecedores.

Defesa - "Referido apontamento merece ser analisado de outra forma em face dos novos valores obtidos sob o cálculo da execução orçamentária, pois conforme se denota dos valores ajustados nesta peça, os valores constantes de repasses de outros entes e que não foram liquidados no exercício, reduziu drasticamente o cálculo da execução orçamentária constante do Relatório de Auditoria."

B.1.4 - DÍVIDA DE LONGO PRAZO:

- Contabilização parcial da dívida referente aos parcelamentos efetuados em exercícios anteriores com o Regime Próprio de Previdência Social, havendo nisso ocultação de passivo e, disso decorrente, ofensa aos princípios da transparência fiscal e da evidenciação contábil.

Defesa - Diz que "está adequando o sistema contábil-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

que gerencia as atividades do referido passivo. Ademais a falha não possui natureza financeira ao passo que conforme se denota das demonstrações financeiras, os valores não sofreram alterações."

B.1.5.1 - RENÚNCIA DE RECEITA:

- Descontos concedidos sobre o valor original dos tributos, da atualização monetária, juros e multas, sem a demonstração das medidas adotadas nos termos prescritos no artigo 14 da Lei de Responsabilidade e em incentivo à inadimplência dos tributos municipais.

Defesa - "A falha apontada merecer ser relevada, na medida em que a Lei Orçamentária Anual autorizou a medida de recuperação de créditos, instituída por meio de Lei Municipal, que na prática acarretou implemento na cobrança da dívida ativa."

B.1.6 - DÍVIDA ATIVA:

- Redução no percentual de recebimento da dívida ativa da ordem de 27,56% quando comparado ao exercício anterior, o que indica a necessidade de implantação de cobrança administrativa.

Defesa - Esclarece que "está adotando efetivas medidas, junto as já adotadas, visando aumentar o recebimento dos valores inscritos em Dívida Ativa, inclusive por meio de cobranças administrativas, e incentivos aos pagamentos."

- Prescrição de débitos de contribuintes relativos à comercialização de imóveis municipais por ausência de inscrição em dívida ativa e ajuizamento de cobranças.

- Fragilidade do Setor de Tributação e Dívida Ativa da Prefeitura de Serrana ante a ausência de controle, inscrição e cobrança de débitos relativos aos tributos municipais, em ofensa aos princípios da eficiência, eficácia e da supremacia do interesse público sobre o particular.

Defesa - "O apontamento deve recair sobre o campo das recomendações inclusive pelo fato ter se dado sobre um determinado objeto (comercialização de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

lotes efetuada à população de Serrana), e não causar insegurança nos posteriores valores inscrita em dívida ativa, o que fica ainda mais evidente pelo crescente aumento na inscrição dos referidos ativos municipais."

B.2.1 - ANÁLISE DOS LIMITES E CONDIÇÕES DA LRF:

- Ausência de utilização de conta bancária específica para a aplicação dos recursos oriundos da alienação de ativos em despesas de capital, o que impossibilita aferir sua utilização nos moldes do artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Defesa - "A Origem já providenciou a abertura de conta específica para a aplicação dos recursos percebidos através das alienações dos ativos nas despesas de capital."

B.2.2 - DESPESAS COM PESSOAL:

- Desatendimento ao limite da despesa de pessoal, que ficou acima dos 54% nos três quadrimestres de 2014, em desobediência ao artigo 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Defesa - A Prefeitura "vem adotando diversas medidas a fim de cumprir com a Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange aos gastos com pessoal, como por exemplo, a exoneração de 76 (setenta e seis) cargos em comissão, revisão das concessões de pagamentos de insalubridade e moderação no pagamento e horas extras"; diz que a falha "se deve muito a diminuição da Receita Corrente Líquida que afeta consideravelmente o compute dos gastos com a folha."

- Classificação incorreta das despesas com pagamentos de médicos contratados, em afronta ao § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Defesa - Solicita a reversão dos valores acrescidos pela Inspeção, pois entende que "deve ser efetivamente contabilizado a título do dispositivo legal - (outras despesas com pessoal) não são as atividades complementares, isto é, sobre o ponto de vista prático da questão (conf. se denota dos autos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

justificativos para as contratações exercidas de maneiras complementares), e sim as contratações que caracterizam a relação direta de emprego."

- Ocorrência do gasto excessivo com pessoal e sem recondução no prazo legal, em desatendimento ao artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- Provimento de cargo público, admissão e contratação de pessoal, os quais não se tratam de reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, em afronta ao artigo 22, parágrafo único, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Defesa - Não houve.

B.3.1 - ENSINO:

- Aplicação de 58,40% na remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica (após a glosa efetuada), em descumprimento ao artigo 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Defesa - Diz que a diferença se refere a valores de encargos a serem recolhidos junto ao IPREMUS, objetos de parcelamento e que ao final do presente exercício serão devidamente quitados. Assim, "os percentuais ausentes de aplicação no magistério (58,40%) são irrelevantes em face dos valores percebidos e aplicados."

- Repasses decendiais em conta vinculada da educação efetuados de forma parcial, em desatendimento aos incisos I a III do § 5º do artigo 69 da Lei Federal nº 9.394, de 20.12.1996.

Defesa - "A Origem já adotou medidas visando correção do apontamento, de modo a demonstrar em sede de futura fiscalização a efetivação dos repasses."

- Vinte e seis professores possuem o Ensino Médio - Habilitação para Magistério de séries iniciais (antigo normal) e um professor (matrícula 1001205) não possui ensino superior ou magistério;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Defesa - "todos os professores mencionados exercem as suas funções através do ingresso pelo Concurso Público, sendo que outras medidas de cunho a aperfeiçoar o aparelhamento do ensino estão sendo tomadas, inclusive as constantes do próprio plano Municipal de Educação, já em vigência."

B.3.1.2 - DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO:

- Falta de acompanhamento e fiscalização dos repasses decendiais pelo Conselho da Educação.
- Participação parcial dos membros do Conselho da Merenda nas reuniões. Nem todas as Atas informam sobre a análise dos itens constantes dos incisos I a XVI do artigo 14 do Regimento Interno do Conselho de Alimentação Escolar de Serrana.
- O Município não vem atingindo as metas propostas no IDEB para os anos finais do ensino fundamental.
- Atendimento educacional especializado para portadores de necessidades especiais insuficiente, em ofensa ao inciso III do artigo 59 da Lei Federal nº 9.394/1996;
- Demanda por vagas em creches municipais;

Defesa - "Referidos itens, embora sejam de suma importância para atividade educacional no ensino, não possuem o condão de macular todas as corretas atividades educacionais desenvolvidas."

B.3.2.1 - OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL:

- Participação de parte dos membros do Conselho Municipal de Saúde na reunião de aprovação da Gestão da Saúde para o exercício de 2014, o que atende parcialmente o artigo 41 da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Defesa - "... os atos foram regulares, e todas as funções institucionais do Conselho de Saúde foram praticadas, inclusive a aprovação das contas e balanços, o que sopesa para o relevamento da falha apontada."

B.4.1 - REGIME DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS:

- Depósitos judiciais abaixo do determinado pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Emenda Constitucional nº 62/2009.

Defesa - Os pagamentos foram efetuados de acordo com os mapas encaminhados e os valores autorizados pelo Poder Judiciário.

- Pagamento parcial dos requisitórios de baixa monta;

Defesa - Referido valor consubstancia no montante de R\$ 3.624,00, o qual já foi objeto de pagamento.

B.5.1. - ENCARGOS:

- Realização de compensações de INSS (Competências janeiro a maio de 2014), mesmo sem a anuência da Receita Federal e anteriormente a obtenção de liminar do Judiciário.

Defesa - *"As ações de compensação junto ao INSS já foram objeto de encerramento, inclusive por expressa ordem judicial, inclusive sendo auferido no mesmo poder, a legalidade dos atos praticados."*

- Ausência de contabilização dos descontos efetuados diretamente dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios, relativos ao parcelamento com o INSS, em afronta ao princípio da evidência contábil.

Defesa - A formalidade reside na demonstração contábil; conforme constatado pela Inspeção, os descontos foram todos efetuados, o que evidencia a correta demonstração financeira dos atos.

- Repasse apenas parcial da parte descontada em folha de pagamento ao Instituto de Previdência do Município (IPREMUS), o que configura apropriação indébita, nos termos do disposto no artigo 86 da Lei Federal nº 3.807/60.

Defesa - Informa que *"já diligenciou ao Instituto de Previdência do Município, no sentido de formalizar termo de parcelamento dos valores, de forma a englobar todo o montante devido e atualizado"*.

- Divergências entre os registros dos valores não repassados ao Regime Próprio de Previdência Social



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

apurados na Contabilidade da Prefeitura e no Regime Próprio.

Defesa - Atribui as diferenças aos sistemas de informática da Prefeitura e do Instituto de Previdência que não se encontram integrados; referida questão será sanada e demonstrada em futura inspeção *in loco*.

- Certificado de Regularidade Previdenciária do Município vencido desde 16/10/2013 pela falta de repasses das Contribuições Previdenciárias da Prefeitura ao Regime Próprio.

Defesa - Diante das medidas a serem tomadas, sanará o apontado.

B.6.1 - TESOURARIA:

- Grande quantidade de contas bancárias inativas.

Defesa - *"A Origem já logrou êxito em encerrar diversas contas cujos objetos já se encontram executados."*

B.6.2 - BENS PATRIMONIAIS:

- Atendimento parcial do artigo 96, da Lei Federal nº 4.320/64, diante do levantamento apenas dos bens móveis.

- Infringência ao artigo 85 e § 2º do artigo 105 da Lei Federal n.º 4320/64, no tocante à contabilização dos bens móveis.

Defesa - Informa que *"não vem medindo esforços a fim de adotar medidas por meio de seu próprio pessoal constante do quadro para realização de todo o levantamento dos bens municipais."*

B.8 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS:

- Quebra da ordem cronológica de pagamentos consubstanciada na existência de restos a pagar processados de exercícios anteriores, em desatendimento às disposições contidas no art. 5º, caput, e § 3º da Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações.

Defesa - *"... embora seja lógica a decorrência do pagamento ser de acordo com as fases e ordem das*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

despesas, é certo que devido a situações, como disponibilidade financeira, por fonte de recursos, e demais situações de cunho financeiro, referida situação se tornou impossível de cumprimento integral, de modo que embora ocorresse esta situação os pagamentos foram efetivados, e dentro do universo orçamentário, inclusive o constante de restos a pagar."

C.2.3 - EXECUÇÃO CONTRATUAL:

- Ausência de fiscalização das pesagens dos resíduos sólidos e dos resíduos da saúde, em desobediência ao inciso II do art. 58 da Lei de Licitações e aos princípios da eficiência, economicidade e transparência, além de demonstrar descaso com a administração da coisa pública.

- Utilização de instrumentos particulares de forma gratuita, sem contrato e sem aferição do INMETRO para a pesagem do lixo municipal em desobediência à cláusula contratual e afronta ao artigo 60 da Lei Federal nº 8.666/93.

Defesa - "O apontamento aqui consignado não tem o condão de atestar qualquer irregularidade ou ilegalidade nos atos praticados durante a avença contratual, inclusive no que se refere aos pagamentos feitos à contratada."

C.2.4.2 - COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO:

- O Município não dispõe de serviço de tratamento de esgoto.

Defesa - O serviço passará a ser realizado tão logo se concluem as obras de construção da Estação de Tratamento de Esgoto que se encontra em andamento.

C.2.4.3 - COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DE REJEITOS E RESÍDUOS SÓLIDOS:

- Antes de aterrar o lixo, o Município não realiza o tratamento de resíduos, quer mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento energético.

Defesa - Diz que "está dando apoio técnico para a formalização da Associação de catadores/Agentes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Ambientais para que possa ser realizado um convênio a fim de conjugar esforços almejando a coleta seletiva de 100% dos resíduos gerados neste município. Outrossim, de maneira informal, existem agentes ambientais autônomos no município que realizam a coleta seletiva na cidade".

D.1 - CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS:

- Falta de realização das audiências públicas para debater o PPA, LDO e LOA em desatendimento ao artigo 48, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Defesa - Informa a realização de todas as audiências.

- Ausência de divulgação direta dos pareceres do Tribunal em sua página eletrônica, o que atende, de forma parcial, o disposto no artigo 48, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Defesa - Noticia a adoção de medidas a fim de sanar a ocorrência.

D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:

- Informações prestadas erroneamente quanto à modalidade de licitação.

Defesa - Diz que já notificou os seus Departamentos competentes para o correto preenchimento das informações.

D.3.1 - QUADRO DE PESSOAL:

- Infringência ao inciso II do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- Existência de cargos de provimento em comissão cujas atribuições não se caracterizam como de direção, chefia e assessoramento, conforme define o inciso V do artigo 37 da Constituição Federal.

Defesa - Diz que "exonerou 76 (setenta e seis) cargos em comissão, o que irá de igual forma, realizar no exercício atual (2016), sendo adotada de forma gradual redução dos gastos com pessoal, inclusive de forma a cumprir os limites constantes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

da LRF. Referidas ações, visam demonstrar que embora, conste impugnações nos atos de despesas com pessoal, a origem já demonstrou, que está se readequando, de forma estrutural, nos seus atos de nomeação de pessoal, agindo a prima face, na exoneração de cargos que embora de suma importância para a gestão administrativa, não são de funções essenciais, como os profissionais ligados as ações da saúde e da educação."

D.3.1.1 - TERCEIRIZAÇÃO INDEVIDA DE MÃO DE OBRA:

- Terceirização de atividade-fim da Administração (saúde - médicos), agravada pela existência dos respectivos cargos no quadro de pessoal, o que constitui desobediência à regra do concurso público consagrada no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal e aos princípios da impessoalidade e da legalidade.

Defesa - Informa que todos os concursos públicos realizados pela origem com vistas à contratação de médicos não contaram com interessados; os atos praticados pelos profissionais médicos possuem natureza complementar; o último concurso encontra-se suspenso por determinação do Poder Judiciário; a área afeta (saúde) não possui caráter apto a ensejar falha na sua execução, haja vista a natureza dos serviços; conclui "que os motivos ensejadores das contratações, são de conhecimento público, e deveriam constar dos autos, ao passo, que aliado à espécie de contratação que, diga-se de passagem, possui natureza complementar, demonstram toda a regularidade e legalidade da matéria."

D.3.1.2 - PAGAMENTOS DE GRATIFICAÇÃO EM DESACORDO COM AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAL E FEDERAL:

- Pagamentos de 14º salário em afronta aos incisos I, II e III do § 1º do artigo 39 da Constituição Federal, bem como aos princípios da razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência estampados nos artigos 111 e 128 da Constituição do Estado de São Paulo.

Defesa - Notícia assinatura de Termo de Ajustamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

de Conduta junto ao Ministério Público Estadual, o que pôs fim a efetivação dos pagamentos impugnados.

D.3.1.3 - FRAGILIDADE NO CONTROLE DE FREQUÊNCIA DOS MÉDICOS:

- Utilização de livros manuais para o controle de frequência dos médicos.

Defesa - Os meios de controle de frequência dos médicos mencionados não são do quadro efetivo da Prefeitura e sim dos contratados mediante chamamento público; assim, entende que *"a falha merece ser afastada, visto que toda a regularidade da avença, o que engloba a plena execução dos serviços, compõe os atos de fiscalização da Origem."*

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

- Desatendimento às recomendações emanadas das contas de 2011 e 2012.

Defesa - Diversos apontamentos *"merecem ser revistos, pois muitos dos pontos ali consignados foram objetos de correção ou ainda em cumprimento..."*.

Segmento Especializado da **Assessoria Técnica** (fls.292/295) opina pela emissão de parecer desfavorável diante do déficit orçamentário de 15,73%; resultado financeiro negativo da ordem de R\$ 40.663.310,20, superior a mais de cinco meses de arrecadação da receita do Município; aumento de 195,23% no montante da dívida ativa; quitação insuficiente dos precatórios e requisitórios de baixa monta e recolhimento parcial dos encargos sociais ao Instituto de Previdência Municipal; as diversas ocorrências contábeis registradas no relatório da Fiscalização; o elevado índice de alterações orçamentárias (56,39%); abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem respaldo financeiro; aumento do endividamento de curto prazo e consequente ausência de liquidez para honrar os compromissos de curto prazo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Unidade de Cálculos da Assessoria Técnica (fls. 301/309), no que se refere aos gastos com pessoal, aprova o ajuste promovido pela Fiscalização, relativo à contratação de médicos plantonistas mediante chamamento público, à luz do preceituado no § 1º do artigo 18 da Lei Fiscal, porquanto estavam contabilizados no elemento de despesa 3.1.90.39.50 (outros serviços de terceira - pessoa jurídica), quando, no entender do órgão instrutivo, deveriam estar registrados sob a rubrica 3.1.90.99.00 (outras despesas de pessoal).

Assim, reitera os dados da Fiscalização e conclui que o Município despendeu na ordem de **59,31%** da Receita Corrente Líquida, ou seja, acima do limite máximo de 54% estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outrossim, deixa de atestar o atendimento à regra da recondução dos gastos disciplinada na Lei Fiscal, uma vez que a inobservância ao limite vem sendo apurada no Poder Executivo de Serrana em todos os quadrimestres desde o encerramento do exercício de 2012 e mostrou-se ainda mais desfavorável em 2015.

Quanto à aplicação dos recursos do Fundeb no magistério, assinala que a municipalidade apresentou empenhamento na ordem de 65,46%. Entretanto, após a glosa dos Restos a Pagar não pagos até 31/03/2015, atesta o investimento de apenas 58,40%, quando o mínimo fixado na Constituição Federal é de 60%. Assim, a deficiência verificada na destinação dos recursos do Fundeb para alcançar 60% na remuneração dos profissionais do magistério representa 1,60% (R\$ 355.751,16).

Já em relação à aplicação do Fundeb, após exclusão dos Restos a Pagar não pagos até 31/03/2015 e, na sequência, do montante em excesso contabilizado no Fundeb, válida a aplicação integral



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

(100%) dos recursos recebidos em 2014, em cumprimento ao disposto no artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007.

Quanto à questão da compensação de supostos créditos de contribuições previdenciárias sem comprovação em documentos hábeis, decisão judicial ou homologação pela Receita Federal do Brasil, **Assessoria Técnica Jurídica** (fls.310/317) cita decisão deste Tribunal nos autos do TC-1775/026/12 (sessão do Tribunal Pleno de 07/10/15) onde restou deliberado no sentido de se realizar o acompanhamento do deslinde da matéria em autos apartados.

Propõe a remessa de peças dos autos ao Ministério Público Estadual tendo em conta que a Prefeitura não recolheu ao seu regime próprio de previdência social - IPREMUS, a totalidade dos valores pertinentes à parte patronal e os valores retidos dos salários de seus funcionários incidentes sobre as folhas de pagamento de praticamente todos os meses de 2014, o que configura, a princípio, apropriação indébita, nos termos do artigo 86 da Lei Federal 3.807/60.

Conclui, igualmente, pela emissão de parecer desfavorável, no que é seguida pela **d. Chefia** (fls. 318/319).

Ministério Público de Contas (fls.320/330) pugna pela emissão de parecer desfavorável tendo em vista o déficit orçamentário, o desvirtuamento da Lei Orçamentária Anual, em razão do excessivo percentual de alterações orçamentárias, superior à inflação do período; afronta ao artigo 60, XII, do ADCT quanto às despesas com profissionais do magistério, a extrapolação do limite legal dos gastos com pessoal; a falta de liquidez face aos compromissos de curto prazo; insuficiente pagamento dos precatórios; compensações previdenciárias unilaterais de encargos de INSS; as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

deficiências no planejamento das políticas públicas; as falhas nas contas de gestão e as irregularidades na área de pessoal, sem prejuízo de recomendação no que se refere à elaboração do Plano de Mobilidade Urbana e de determinação quanto à regularização do quadro de pessoal do Executivo Municipal.

Por fim, tendo em vista os apontamentos levantados no item B.5.1 – Encargos sobre possível ocorrência de fato penal tipificado no artigo 86 da Lei Federal nº 3.807/60 pugna pela remessa de cópia ao Ministério Público Estadual dos elementos probatórios relacionados ao tema.

Subsidiaram o exame dos presentes autos os seguintes expedientes:

Protocolo:	TC-001451/006/14
Interessado:	José Antônio Borges Xavier – Controle Interno da Prefeitura Municipal de Serrana
Assunto:	Ofício Especial nº 13/14, de 01.09.2014 – Encaminha cópia do relatório do Controle Interno relativo ao 1º quadrimestre de 2014.
Conclusão:	Matéria tratada pela Fiscalização no item “A.3 – Controle Interno”.

Protocolo:	TC-002879/989/14-13
Interessado:	Conselho Municipal de Educação do Município de Serrana
Assunto:	Comunica possível centralização dos recursos do Fundeb a impedir qualquer controle sobre a aplicação dos respectivos recursos.
Conclusão:	Improcedente. Assunto tratado no item “D.4 – Denúncias”.

Protocolo:	TC-038578/026/15 (copia do expediente TC-036019/026/15 protocolado em 06/10/2015)
Interessada:	Quality Medical Comércio e Distribuidora Ltda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Assunto:	Solicita a apuração dos fatos relativos à falta de pagamento dos materiais/medicamentos fornecidos à Prefeitura Municipal de Serrana.
Conclusão:	Assunto relativo ao descumprimento da ordem cronológica de pagamentos tratado no item B.8 – do relatório. Expediente original (TC-036019/026/15) encaminhado ao relator das contas da Prefeitura Municipal de Serrana, relativas ao exercício de 2015.

Pareceres dos três últimos exercícios:

Exercício de 2011 – TC-1419/026/11 – parecer desfavorável;
Exercício de 2012 – TC-2008/026/12 – parecer desfavorável; e
Exercício de 2013 – TC-2076/026/13 – parecer desfavorável.

É o relatório.

GCECR

MTM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TC-000549/026/14

VOTO

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	26,69%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, caput e § 2º	100,00%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	58,40%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	59,31%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	31,87%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, I	6,82%	7%
População	41.169 Habitantes	
Execução Orçamentária	Déficit 15,73%	
Resultado Financeiro	Déficit R\$ 36.084.858,73	
Precatórios	Pagamento insuficiente	
Encargos Sociais (INSS, PASEP e FGTS)	Irregular	
Investimentos + Inversões Financeiras÷RCL	7,05%	

ÍNDICE	ASSUNTO	RESULTADO
i-AMB	Índice Municipal do Meio Ambiente: Infraestrutura, Contingenciamento, Resíduos Sólidos, IQR, Programa Ambiental, Plano Municipal de Saneamento.	B
i-CIDADE	Índice Municipal de Cidades Protegidas: Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SIDEC (DEFESA CIVIL)	C
i-EDUC	Índice Municipal de Educação: Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.	B+
i-FISCAL	Índice Municipal de Gestão Fiscal: Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.	C+
i-GOV TI	Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação: Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.	B
i-PLANEJAMENTO	Índice Municipal do Planejamento: Investimento, Pessoal, Programas e Metas.	C+
i-SAÚDE	Índice Municipal da Saúde: Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.	B+



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

RESULTADO DO IEGM- Índice de Eficiência da Gestão Municipal = **C+**

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

Subsídios pagos aos Agentes Políticos (Prefeito, vice-Prefeito e Secretários) foram fixados pela Lei Municipal nº 1.503, de 05 de outubro de 2012 e alterados mediante Lei Complementar nº 358/2014 - 3% a partir de abril e 3% a partir de julho 2014 e, conforme cálculos da Inspeção, não houve pagamentos a maior.

Laudo técnico indica que o Executivo de Serrana observou as disposições do artigo 212 da Constituição Federal com o investimento de 26,69% das receitas resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Origem respeitou o artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pois investidos 31,87% do produto de arrecadação dos impostos nas ações e serviços públicos da saúde.

Repasse à Câmara Municipal obedeceu ao limite do artigo 29-A da Constituição Federal.

No que diz respeito à qualidade dos gastos, considerando as informações prestadas a esta E. Corte o Município de Serrana obteve no IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal a nota **C+**, ou seja, na categoria "Em fase de Adequação".

Assim, resta evidente a existência de vários itens para a melhoria do IEGM, especialmente no que se refere ao i-Cidade e i-Fiscal, que alcançaram apenas a nota **C**, a demonstrar baixo nível de adequação e, desse modo, demanda severa advertência à Prefeitura para que reveja todas as deficiências apuradas por meio do questionário aplicado à Administração Municipal e análises dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

resultados fiscais.

A nota atribuída ao Município de Serrana no i-Planejamento, "**C+**" - em fase de adequação - reflete, igualmente, a necessidade de sensíveis melhorias também neste setor.

Do mesmo modo, não obstante o cumprimento dos mínimos constitucionais e legais quanto à aplicação de recursos na saúde e a atribuição da Nota "**B+** - Muito Efetiva" no i-Saúde, os resultados colhidos em face dos quesitos encaminhados à Origem e as falhas anotadas pela Inspeção¹ demandam recomendações à Origem para que, doravante, promova adequações com vistas ao aperfeiçoamento dos serviços oferecidos à população.

No que diz respeito à aplicação dos recursos destinados ao ensino, apesar do investimento acima do mínimo exigido constitucionalmente e a nota **B+** no i-EDUC - Índice Municipal de Educação do IEGM, há espaço para melhorias, sobretudo diante da demanda por vagas na rede municipal de ensino, a existência de docentes sem formação adequada e o insuficiente atendimento educacional especializado para crianças e jovens com necessidades especiais.

Os serviços de coleta e disposição final de rejeitos sólidos são realizados pela

¹ Informação parcial sobre os gargalos de atendimento médico-hospitalar de alta complexidade de referência para a Atenção Básica; Falta de cadastramento e acompanhamento dos pacientes portadores de diabetes Mellittus e hipertensão, ausência de divulgação da escala de serviço dos profissionais de saúde com nome e horário dos servidores em cada turno em local acessível ao público, fornecimento parcial de equipamentos e insumos para medição do nível de glicose do paciente; auto de vistoria do corpo de bombeiros e alvará de funcionamento da vigilância sanitária somente em parte dos locais de atendimento médico-hospitalar, fragilidade no controle de frequência dos médicos e médio de tempo de espera expressivo por consultas e exames.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

empresa ESTRE SPI AMBIENTAL S/A S/A. Já a empresa NGA-Jardinópolis efetuou a coleta dos resíduos hospitalares e o Município não lança, a céu aberto (lixões), seus resíduos sólidos, em respeito à Lei Federal nº 12.305/10.

Contudo, o conceito **B** recebido pelo Município no i-AMB (Índice Municipal do Meio Ambiente), ou seja, "Efetiva" não afasta a necessidade de se promover melhorias nessa área, como o tratamento de resíduos, seja mediante reciclagem, compostagem, reutilização ou aproveitamento energético e a efetiva implantação do Plano Municipal de Saneamento Básico e do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, com vistas ao uso racional de recursos naturais e a preservação do meio-ambiente.

Ainda sobre o tema, a Inspeção no item "C.2.3 - Execução Contratual" tendo por base as cláusulas pactuadas nos contratos firmados com as empresas prestadoras dos serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos constatou a ausência de fiscalização das pesagens dos resíduos e utilização de balança pertencente à empresa alheia à Prefeitura e à contratada e ainda sem aferição do INMETRO, em desobediência ao inciso II do artigo 58 e 60 da Lei de Licitações.

Nestes termos, não obstante as justificativas do Responsável, cabem advertências à Administração Municipal para que obedeça com rigor à cláusula contratual no tocante ao acompanhamento e fiscalização das pesagens, impedindo a utilização de balança de particular sem aferição da INMETRO.

A Inspeção noticia a realização de compensações de créditos tributários no total de R\$ 1.106.904,64 das contribuições previdenciárias relativas aos meses de dezembro de 2013 a abril de 2014, sem autorização judicial ou administrativa da Receita Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Apesar disso, em situação que se assemelha às contas que ora se examinam, decisão deste Egrégio Plenário (processo TC- 1775/026/12 - contas do Prefeito do município de Pereiras, apreciadas na sessão de 07.10.2015) determinou fosse a matéria apartada para análise em autos específicos.

Nestes termos, determino que o assunto seja tratado em autos próprios para acompanhamento, nos exercícios subsequentes, do desfecho do procedimento adotado pelo Responsável e comunicação dos fatos noticiados no item Encargos (compensações previdenciárias), acompanhados de peças do processo (relatório e voto) à Receita Federal do Brasil.

Já no que respeita ao pagamento de gratificação de aniversário ao servidor (correspondente à remuneração a que fizer jus no mês de seu aniversário - no montante de R\$ 2.022.780,21 em 2014), instituída pela Lei Complementar Municipal nº 300, de 30 de março de 2012, bem apontou a Fiscalização que a outorga carece da legitimidade do interesse público, e, ademais, contraria o princípio da razoabilidade.

A propósito, há destacar decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo², que decretou a inconstitucionalidade de lei municipal que instituiu benefício semelhante, por violação ao princípio da razoabilidade bem como aos artigos 111, 128 e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Assim, determino ao Executivo Municipal a adoção das medidas necessárias à regularização da matéria.

No que concerne aos itens A.1 - Planejamento das Políticas Públicas; A.2 - Lei de

² AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0037297-90.2013 Voto nº 27.875.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal; A.3 - Controle Interno; B.1.5.1 - Renúncia de Receita; B.1.6 - Dívida Ativa; B.2.1 - Análise dos Limites e Condições da Lei de Responsabilidade Fiscal; B.3.1 - Ensino (repasse decendiais de forma parcial); B.3.1.2 - Demais Aspectos Relacionados à Educação; B.3.2.1 - Demais Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal; B.6.1 - Tesouraria; B.6.2 - Bens Patrimoniais; B.8 - Ordem Cronológica de Pagamentos; D.1 - Cumprimento das Exigências Legais; D.2 - Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp; D.3.1 - Quadro de Pessoal; D.3.1.1 - Terceirização Indevida de Mão de Obra; D.3.1.3 - Fragilidade no Controle de Frequência dos Médicos e D.5 - Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal, a Unidade Regional de Ribeirão Preto, mediante ofício, recomendará ao Chefe do Executivo Municipal regularização das correspondentes impropriedades.

O atendimento destas recomendações será avaliado em próxima inspeção.

Apesar das ponderações até aqui realizadas, falhas de considerável gravidade observadas pela Fiscalização comprometem a aprovação das contas do Prefeito de Serrana.

As peças de instrução demonstram que apesar do excesso de arrecadação, houve descumprimento das metas orçamentárias, que apresentaram elevado déficit de R\$ 13.350.603,42, correspondente a **15,73%** da receita arrecadada, aumentando o resultado financeiro negativo vindo de 2013 em 32,12%% (Déficit financeiro de 2013 = R\$ 27.312.706,78; 2014 = R\$ 36.084.858,73). Tal resultado representa mais de quatro meses de arrecadação do Município, a confirmar o descuido do gestor com o adequado equacionamento das contas em exame.

Não bastasse, houve aumento na dívida



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

de curto prazo em 25,60% em relação ao exercício anterior, fortalecendo a situação de iliquidez³ perante os compromissos dessa espécie, com a existência de apenas R\$ 0,19 centavos para cada 1,00 real de dívidas. Demais, nota-se a expansão em 3,15% da dívida de longo prazo em razão dos precatórios e ajustes promovidos na contabilização dos parcelamentos junto ao IPREMUS - Instituto de Previdência dos Servidores de Serrana.

Ressalto que a execução orçamentária dos dois últimos exercícios também se revelou deficitária (2012 - déficit de 10,87% e 2013 - déficit de 14,12%); contudo, apesar dos 02 (dois) alertas emitidos pela Fiscalização sobre o descompasso entre receitas e despesas, a Origem não efetuou o necessário contingenciamento de dotações deixando de dar cumprimento a dois pressupostos da responsabilidade fiscal: o superávit orçamentário e a redução da dívida governamental.

Contribuem para a desaprovação dos demonstrativos a excessiva abertura de créditos adicionais e a realização de transferências/remanejamentos/transposições no montante de R\$ 52.455.864,62, equivalente a **55,85%** da despesa

³ B.1.3. DÍVIDA DE CURTO PRAZO

Componentes da DCP	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar Processados	28.799.964,22	66.053.981,49	61.648.672,25	33.205.273,46
Restos a Pagar Não Processados	3.220.963,96	12.336.046,83	8.188.321,05	7.368.689,74
Depósitos	376.038,84	17.313.119,19	17.687.193,37	1.964,66
Consignações	3.194.066,97	12.255.504,48	11.375.575,52	4.073.995,93
Outros	-	107.604,84	53.802,42	53.802,42
Total	35.591.033,99	108.066.256,83	98.953.564,61	44.703.726,21
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Total Ajustado	35.591.033,99	108.066.256,83	98.953.564,61	44.703.726,21
Índice de Liquidez Imediata	Ativo Financeiro	8.618.867,48	0,19	
	Passivo Financeiro	44.703.726,21		



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

inicialmente fixada (R\$ 93.926.292,50), distorcendo, sobremaneira, as peças de planejamento do Executivo.

Compromete mais a gestão em exame o problema relativo ao pagamento dos débitos judiciais.

Sobre o assunto, a Fiscalização anota que o Município encontrava-se em mora em 09.12.2009 em relação ao seu passivo judicial, contudo, não editou ato escolhendo a forma de quitação pelo regime especial daquela dívida, nos termos do que determina o artigo 97, §1º, do ADCT, estando, assim, compulsoriamente enquadrado na regra dos 15 anos⁴.

Nesta condição, a Prefeitura deveria ter depositado na conta vinculada 1/11 (R\$ 1.685.781,63) da dívida total, nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009⁵, contudo, repassou apenas R\$ 640.000,00 no exercício de 2014.

Em suas razões, a defesa diz que os pagamentos foram efetuados de acordo com os mapas encaminhados e os valores autorizados pelo Poder Judiciário (10 parcelas de R\$ 80.000,00 cada uma, no período de março a dezembro de 2014 e o restante da dívida em 120 parcelas mensais devidamente corrigidas).

Ainda assim, de acordo com os comprovantes juntados às fls. 454/463 do Anexo III,

⁴ Ordem de Serviço nº 02/10 do DEPRE e Comunicado nº 01/2010 do TJSP dispõem que na ausência de opção até abril/2010 será adotado o regime especial anual.

⁵

Opção:	Enquadramento no pagamento anual. Tempo restante: 11 anos.
Saldo anterior de precatórios (31/12/13):	R\$ 18.450.949,14
Mapa de 2014 – fl. 438 do Anexo III:	R\$ 92.648,78
Total:	R\$ 18.543.597,92
Valor devido em 2014, referente à opção anual:	R\$ 1.685.781,63 (R\$ 18.543.597,01 saldo anterior / 11 anos restantes)
Valor depositado nas contas vinculadas:	R\$ 640.000,00
Diferença paga a menor:	R\$ 1.045.781,63



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

a Prefeitura de Serrana depositou no prazo acordado apenas parte das parcelas exigíveis, no exercício de 2014, razão pela qual não há como relevar o apontamento.

Contribui para a formação de juízo contrário à aprovação dos demonstrativos o recolhimento parcial dos encargos sociais devidos ao Instituto de Previdência Municipal de Serrana - IPREMUS, referente à parte patronal⁶ e do servidor⁷ e ainda o problema relativo aos gastos com pessoal.

De acordo com os dados constantes do Sistema Audeps, a despesa com pessoal ultrapassou o limite de 54% a que se refere o artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal em todos os quadrimestres de 2014, situação agravada após ajustes da Fiscalização⁸ e, não obstante a expedição de alertas por este Tribunal, deixou de promover medidas tendentes à redução dos dispêndios.

A propósito, os acréscimos levados a efeito pela Inspeção (R\$ 1.872.277,80) dizem respeito ao pagamento de médicos plantonistas mediante contratos realizados por chamamento público.

Sobre tais ajustes, procedem as ponderações do Setor de Cálculos da Assessoria Técnica (fls. 301/305), no sentido de que a Administração apenas terceirizou a mão de obra para prestação de serviço com o intuito de suprir determinados postos de trabalho, em suas próprias

⁶ Valor devido: R\$ 7.218.213,81; Valor repassado: R\$ 1.030.012,05;

⁷ Valor devido e retido do servidor: R\$ 2.826.089,82; Valor repassado: R\$ 439.028,78;

⁸ Período	AUDESP	Fiscalização "in loco"
1º quadrimestre	54,78%	55,64%
2º quadrimestre	54,97%	56,79%
3º quadrimestre	57,20%	59,31%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

instalações, mediante sua supervisão, gerenciamento e em atendimento a diretrizes internas, razão pela qual devem ser incluídos no cômputo das despesas com pessoal, nos termos estabelecidos no artigo 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁹.

De acordo com o artigo 23, "caput", da Lei Fiscal¹⁰, se a Despesa Total com Pessoal dos titulares de Poder ou órgão ultrapassar os limites definidos no artigo 20 ao final de um quadrimestre, o excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes e na situação especial de baixo crescimento previsto no artigo 66 da Lei 101/00¹¹, entende-se que o município disporá

⁹ Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

¹⁰ Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição

¹¹ Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

automaticamente de quatro quadrimestres para por fim ao excesso.

Há ressaltar que, nos termos consignados no TC-002076/026/13 (Contas da Prefeitura de Serrana, exercício de 2013) a inobservância ao limite de 54% vem ocorrendo desde o encerramento do exercício de 2012¹² e o percentual mostrou-se ainda pior em 2015¹³, conforme dados constantes no Sistema Audesp, a indicar que o Município também descumpriu a regra da recondução dos gastos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3º Na hipótese do *caput*, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

¹² Período	Taxa da Despesa de Pessoal
3º quadrimestre/2012	54,45%
1º quadrimestre/2013	55,91%
2º quadrimestre/2013	54,66%
3º quadrimestre/2013	57,05%

¹³ Período	Taxa da Despesa de Pessoal
1º quadrimestre/2015	58,31%
2º quadrimestre/2015	58,44%
3º quadrimestre/2015	58,71%
1º quadrimestre/2016	60,76%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Agrava ainda mais a situação dos demonstrativos, o insuficiente investimento dos recursos recebidos do Fundeb no magistério.

Nesta questão, a equipe técnica (fls.37) indica que o Município empenhou durante o exercício o equivalente a 100% das receitas recebidas do Fundo, contudo, apurou-se o investimento em 2014 de apenas **58,40%** na remuneração dos profissionais do magistério, tendo em conta a impugnação dos Restos a Pagar não pagos até 31/03/2015, na importância de R\$ 1.569.713,55.

A defesa confirma a ausência de utilização da parcela diferida até 31 de março de 2015, justificando tratar-se de encargos sociais a serem recolhidos ao IPREMUS (Instituto de Previdência local), os quais seriam objeto de parcelamento.

Não obstante, ainda que a Origem tente justificar o eventual investimento, acolho parecer do Setor de Cálculos da Assessoria Técnica (fls. 306/309) no sentido de que a glosa efetuada pela Fiscalização está em conformidade com as disposições contidas no §2º do artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/2007¹⁴. Demais, não se tem notícia, nestes autos, da aplicação do valor.

¹⁴ Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

(...)

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Assim, ainda que reste comprovado o investimento de 100% dos recursos recebidos do Fundeb em 2014, em cumprimento ao disposto no artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, conforme atesta o Setor Especializado¹⁵, remanesce o desatendimento ao artigo 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (aplicação de **58,40%** na remuneração do magistério).

Somam-se às impropriedades, já bastante graves, aquelas verificadas em relação aos registros contábeis e financeiros.

Nesta matéria, a Fiscalização anotou divergências em vários itens¹⁶, cujos desacertos reincidentes evidenciam afronta ao princípio da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal 4.320/64¹⁷) e ocultação de passivo, em ofensa ao princípio da transparência fiscal (artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁸).

¹⁵ Em razão da despesa contabilizada no Fundeb acima do total da receita auferida no exercício de R\$ 1.902.240,10;

¹⁶ B.1.2.1 (Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro); B.1.4 (Dívida de Longo Prazo); B.5.1 (Encargos)

¹⁷ Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

¹⁸ Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Nestas circunstâncias, acompanho as manifestações das Assessorias Técnicas, d. Chefia e douto Ministério Público, e consoante disposição do artigo 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, voto pela emissão de **Parecer Desfavorável** às contas do PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERRANA, atinentes ao exercício de 2014, com as determinações e recomendações consignadas na fundamentação do presente decisório.

Por fim, nos termos sugeridos pelo Ministério Público de Contas remetam-se peças dos autos (relatório da Inspeção, instrução e voto) ao Ministério Público Estadual para ciência e providências que entender necessário.

GCECR
MTM

de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.