



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

Conselheiro-Substituto Valdenir Antonio Polizeli
Segunda Câmara
Sessão: 10/4/2018

80 00004091.989.16 CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: São Lourenço da Serra.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Fernando Antonio Seme Amed.

Advogado(s): Clayton Machado Valério da Silva (OAB/SP n° 212.125) e outros.

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: GDF-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-5 - DSF-I.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	26,41%	(25%)
FUNDEB	100,00%	(95%~100%)
Magistério	63,68%	(60%)
Pessoal	53,80%	(54%)
Saúde	32,16%	(15%)
Transferências ao Legislativo	regular	(7%)
Receita Prevista	R\$ 45.738.328,87	
Receita Arrecadada	R\$ 39.645.192,03	
Execução orçamentária	Déficit→ 4,47%	
Execução financeira	Déficit	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Regular	
Precatórios (pagamentos)	Irregular	
Encargos sociais	Irregular	

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de São Lourenço da Serra**, relativas ao exercício de **2016**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da 4ª Diretoria de Fiscalização.

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização são as seguintes:



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

A.1 - Planejamento das Políticas Públicas: não foi observado o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e às normas de acessibilidade vigentes, conforme Lei Federal nº 13.146/15;

A.2 - Do controle interno: não regulamentado;

A.3 Da Fiscalização de Natureza Operacional da Rede Pública Municipal de Ensino: nenhuma escola pesquisada possui toda a quantidade de itens de instalação física recomendada pelo Conselho Nacional de Educação;

- Apenas 4,76% dos professores, que responderam aos questionários, alegam que estão estimulados a permanecer na rede de ensino municipal e a se aperfeiçoar profissionalmente;

- Segundo a pesquisa junto aos professores, 71,47% afirmaram que inexistente qualquer Plano de Carreira, resultando na falta de estímulo para permanecer na rede municipal de ensino e para se aperfeiçoarem profissionalmente;

B.1.1 Resultado da Execução Orçamentária

- O resultado geral da Execução Orçamentária em 2016 demonstra que o Órgão obteve um *déficit* de 4,47% da receita realizada (- R\$ 1.771.205,91); e

- O Município foi alertado 5 (três) vezes sobre descompasso entre receitas e despesas e, mesmo assim, não conteve o gasto não obrigatório e adiável;

B.1.3 Dívida de Curto Prazo

- O município não possui recursos financeiros no curto prazo para honrar seus compromissos;

B.1.6 Dívida Ativa

- Houve um aumento de 26,59% no montante da Dívida Ativa, em relação ao exercício de 2015;

- Sistema informatizado ultrapassado, dificultando a pesquisa de dados mais abrangentes;

B.2.2 Despesa de Pessoal

- A Prefeitura não atendeu ao limite da despesa de pessoal, no primeiro e no segundo quadrimestres de 2016, nos termos do art. 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que no 3º Quadrimestre de 2016 permaneceu acima do Limite prudencial de 95%;

- Mesmo alertada 06 (seis) vezes durante o exercício, a Municipalidade reduziu o percentual apenas no 3º



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

Quadrimestre, porém este ficou acima do limite prudencial de 95%;

B.3.1 Aplicação no Ensino

- Município não conta com Plano de Carreira e Remuneração do Magistério; e
- A remuneração do magistério encontra-se abaixo do Piso Nacional;

B.4 Precatórios

- não foi efetuado qualquer pagamento no exercício em exame;
- O município não contabilizou os Precatórios vencidos e não pagos, em desacordo com o Princípio da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei 4.320/64) e da Transparência Fiscal (artigo 1º, § 2º da LRF);

B.5.1 Encargos

- A Prefeitura Municipal não pagou as Guias de INSS de maio a novembro de 2016, bem como o 13º salário de 2016;

C.1.1. Falhas na Instrução de Licitações (Dispensa de Licitação)

- O Município não apresentou, para inspeção "in loco", os processos de dispensas selecionadas para análise;

C.2.4. Execução dos Serviços de Saneamento Básico

- Prestação de serviço de fornecimento de água e coleta de esgoto executado pela SABESP, porém o contrato não foi disponibilizado para esta fiscalização;

C.2.5. Contratos de Permissão de Serviços Públicos

- O município celebrou contrato de permissão de serviço público, porém: a) não elaborou a regulamentação; e
- não observou o cumprimento das disposições regulamentares do serviço e as cláusulas pactuadas;

D.1. Análise do cumprimento das Exigências Legais

- Ausência de divulgação do Parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em desacordo com o art. 48, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

D.2. Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP

- Não houve contabilização dos valores de Precatórios devidos desde 2014, que também não foram registrados no Sistema AUDESP;



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

D.5 Não atendimento às Instruções e Recomendações deste Tribunal

- Emissão de 02 (duas) notificações de alerta acerca da não entrega e da entrega intempestiva de documentação exigida pelo TCE-SP, via Sistema AUDESP, em descumprimento do Comunicado SDG nº51/2015;
- Descumprimento de recomendações deste Tribunal.

Notificado¹, o responsável não juntou aos autos alegações de defesa.

A **Assessoria Técnica de Economia** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, tendo em vista a ocorrência de *déficits* orçamentário e financeiro e a ausência de quitação dos precatórios devidos no exercício.

A **Assessoria Jurídica** também concluiu pela emissão de parecer desfavorável em face das irregularidades apontadas nos demonstrativos do Executivo, especialmente aqueles relativos aos aspectos contábeis e ao não pagamento de precatórios e encargos sociais.

Considerou que não foram adotadas medidas de contenção necessárias ao reequilíbrio orçamentário/financeiro, contrariando disposições da LRF.

A **Chefia de ATJ** acolheu as manifestações de suas assessorias, com as seguintes recomendações: que se promova o adequado equilíbrio orçamentário e financeiro; estabeleça limite para a abertura de créditos adicionais e transferências/remanejamentos/transposições condicionado à inflação projetada para o período, de acordo com os Comunicados SDG nº 29/10 e 35/15; cumpra as determinações dos incisos I a V, do parágrafo único, do artigo 22 da LRF,

¹ DOE (ev. 146) e notificação pessoal (ev. 187).



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

em relação aos gastos com Pessoal; regularize e/ou não incida nas falhas apontadas no relatório da Fiscalização, principalmente nos setores de Ensino, Precatórios, Encargos Sociais e Pessoal.

O **Ministério Público de Contas** opinou pela emissão de **parecer desfavorável**, pelos seguintes motivos: - *déficit* orçamentário, de 4,47%, não amparado em *superávit* financeiro do exercício anterior; ausência de limitação de empenho e de movimentação financeira; excessivo percentual de alterações orçamentárias (39,97% da despesa inicialmente fixada); *déficit* financeiro; baixo índice de liquidez imediata (de 0,38); expansão da dívida de longo prazo; insuficiente pagamento de precatórios e de encargos sociais.

Conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Ministério da Educação (formulador do índice IDEB), a situação operacional da educação no Município é retratada na Tabela a seguir.

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

São Lourenço da Serra	Nota Obtida				Metas							
	2009	2011	2013	2015	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	
Anos Iniciais	5,3	5,6	5,8	6,2	5,2	5,5	5,8	6,0	6,3	6,5	6,8	
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP

Dados da Educação

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2015	2016	2015	2016
São Lourenço da Serra	1.544	1.613	R\$ 12.107.874,10	R\$ 13.866.041,86
Região Metropolitana de São Paulo	817.325	834.293	R\$ 7.082.589.588,76	R\$ 7.493.793.734,40
<<644 municípios>>	3.026.513	3.085.006	R\$ 27.005.387.361,59	R\$ 28.820.140.868,52



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

	Gasto anual por aluno	
	2015	2016
São Lourenço da Serra	R\$ 7.841,89	R\$ 8.596,43
Região Metropolitana de São Paulo	R\$ 8.665,57	R\$ 8.982,21
<<644 municípios>>	R\$ 8.922,94	R\$ 9.342,00

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

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

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2015	2016	2015	2016
São Lourenço da Serra	14.759	14.920	R\$ 10.086.566,12	R\$ 10.606.688,49
Região Metropolitana de São Paulo	8.861.354	8.940.915	R\$ 6.597.924.672,25	R\$ 6.964.462.590,76
<<644 municípios>>	31.464.757	31.720.203	R\$ 24.361.322.151,13	R\$ 26.061.564.331,59

	Gasto anual por habitante	
	2015	2016
São Lourenço da Serra	R\$ 683,42	R\$ 710,90
Região Metropolitana de São Paulo	R\$ 744,57	R\$ 778,94
<<644 municípios>>	R\$ 774,24	R\$ 821,61

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	B+	B+	C	B	A	B+	C+
2015	B	B+	C+	C	B	A	B+	C
2016	C+	C	C+	C	B	C	B	C+

Contas anteriores:

2015 TC 002687/026/15 desfavorável²;

2014 TC 000595/026/14 desfavorável³;

2013 TC 002122/026/13 desfavorável⁴.

É o relatório.

rfl

² Fundeb e Desequilíbrio fiscal.

³ Fundeb e Desequilíbrio fiscal.

⁴ Desequilíbrio fiscal.



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

Voto

00004091.989.16-0

Diante das falhas apresentadas, não vejo como dissentir das manifestações desfavoráveis da ATJ e do MPC.

No caso dos autos, as questões que comprometem as Contas dizem respeito ao desequilíbrio fiscal, em desatendimento às regras de responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, § 1º da LRF), a ausência de quitação dos precatórios incidentes e o recolhimento parcial dos encargos sociais devidos no exercício.

No que se refere aos aspectos contábeis, os resultados do exercício demonstraram uma frágil situação fiscal. O *déficit* orçamentário em R\$ 1.771.205,91 contribuiu para piorar o já negativo resultado financeiro vindo do exercício anterior, que atingiu o montante de R\$ 6.755.114,99 ao final de 2016.

Esse *déficit* financeiro elevado pode comprometer exercícios futuros, já que corresponde a **mais de dois meses de arrecadação**⁵, considerando-se a RCL de R\$ 36.510.303,33 (um duodécimo equivale a R\$ 3.042.525,27). Tal situação tem levado esta Corte a proferir pareceres desfavoráveis, a se notar nos TCs 001454/026/11, 002033/026/12, 001910/026/13, dentre outros.

Cumprе ressaltar que os resultados seriam piores se o Município tivesse honrado, como se impunha, obrigações com encargos sociais (R\$ 2.417.142,46) e precatórios (R\$ 213.424,30), cuja análise se dará adiante.

⁵ Equivale a aproximadamente 66 dias.



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

Destaco, ainda, que as Contas apresentaram outros indicadores econômico-financeiros que demonstraram a ausência de rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária.

Apurou-se elevação da dívida de curto prazo (15%) e o baixo índice de liquidez imediata (0,38) revela que a Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos imediatos. Configura-se ainda mais gravosa a situação quando se observa que grande parte dessa dívida é formada por restos a pagar processados⁶.

Observou-se, também, elevação da dívida de longo prazo (37%), principalmente em decorrência da ausência de quitação dos encargos sociais devidos no exercício.

Já em relação à arrecadação da dívida ativa, não restou demonstrada eficiência nessa seara, pois os recebimentos diminuíram 14,39% no exercício, contribuindo para o aumento do saldo em 26,59%. Mais evidente a necessidade de se melhorar a capacidade arrecadatória quando se constata que o montante arrecadado em 2016 representou apenas 1,86% do estoque total da dívida⁷.

Diante desse quadro, não vislumbro a adoção de medidas eficazes para se evitar o descompasso entre receitas e despesas. Destaco, inclusive, que a Prefeitura foi alertada 5 (cinco) vezes, nos termos do artigo 59, § 1º, I, da LRF, mas, nem assim, conteve o gasto não obrigatório e adiável.

Contribui, ainda, para o aspecto negativo da gestão, as alterações orçamentárias em percentual acima do razoável (39,97%), demonstrando ausência de boa técnica orçamentária

⁶ R\$ 9.390.633,88.

⁷ Saldo Dívida Ativa: R\$ 59.701.024,97. Arrecadado no exercício: R\$ 877.183,19.



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

e de valorização do planejamento. Desse modo, **recomendo** que a Administração efetue um adequado planejamento das peças orçamentárias, evitando sua descaracterização e limitando as alterações ao índice de inflação do período, atendendo ao Comunicado SDG nº 29/2010.

Outro fator que compromete as Contas é a ausência de recolhimento do INSS devido no exercício (parcelas de maio a novembro de 2016, além do 13º), no montante de R\$ 2.417.142,46. Ademais, conforme informado pela fiscalização⁸ (realizada em 2017), o parcelamento ainda estava em vias de formalização.

Essas dívidas com encargos sociais aumentam o endividamento de longo prazo (nesse caso específico, houve aumento de 37%), e, conseqüentemente, oneram orçamentos futuros.

Mesmo que já tenha sido efetivado o parcelamento, a jurisprudência desta Corte reconhece que a falta de recolhimento dos encargos sociais, por si só, determina a reprovação dos demonstrativos, entendendo que medidas posteriores não são eficazes a reverter aludida falha. Como exemplo, cito recentes decisões proferidas pelo e. Tribunal Pleno nos autos do TC 1049/026/11⁹ e 1255/026/11¹⁰; e TC 1918/026/12¹¹.

A reforçar tal conclusão destaco a Cartilha "Os Cuidados do Prefeito com o Mandato", editada por esta Corte

⁸ "O município declarou que não foram feitos os pagamentos das Guias de INSS de maio/2016 a nov/2016, inclusive o 13º salário de 2016. Afirma, ainda, que referidos débitos estão em processo de parcelamento junto a Receita Federal. (Declaração - **Doc. 23**)".

⁹ Eminent Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, Tribunal Pleno em 30/04/2014.

¹⁰ Minha relatoria, Tribunal Pleno em sessão de 20/08/2014.

¹¹ Minha relatoria, Segunda Câmara, sessão de 15/07/2014.



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

e disponível no endereço eletrônico www.tce.sp.gov.br, que alerta para a gravidade da inadimplência previdenciária.

Outra questão impeditiva da aprovação das Contas refere-se aos precatórios. Conforme apurado pela fiscalização, o montante devido (R\$ 213.424,30) não foi quitado no exercício.

A configuração de saldo para o exercício seguinte configura infringência ao disposto no artigo 100 da Constituição Federal. Ressalto que, conforme jurisprudência desta Corte, medidas posteriores não afastam as falhas, tendo em vista o princípio da anualidade das Contas.

Ademais, não foram registrados os precatórios pendentes de pagamento, em desacordo com o Princípio da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei 4.320/64) e da Transparência Fiscal (artigo 1º, § 2º da LRF).

Por fim, contribui para a emissão de parecer desfavorável a ausência de apresentação dos processos solicitados pela fiscalização, quando da inspeção *in loco*, matéria tratada nos subitens C.1.1 e C.2.4.

Sobre os demais aspectos que envolvem a gestão municipal tem-se o seguinte:

A instrução processual revelou que a Administração investiu na manutenção e desenvolvimento do **Ensino** o equivalente a **26,41%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, **63,68%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da



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

educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT.

A instrução processual revelou, ainda, que foram aplicados, no período em exame, 96,36% dos recursos do Fundeb, sendo que a parcela diferida (3,64%) foi aplicada até março do exercício subsequente, cumprindo-se, dessa forma, as regras instituídas pela Lei Federal nº 11.494/07.

Apesar do cumprimento dos índices, deve o gestor intensificar esforços visando a melhorar a qualidade do Ensino, tendo em vista as impropriedades observadas na fiscalização de natureza operacional.

Recomendável, também, adequações no que se refere à merenda e ao transporte escolar.

Nas ações e serviços públicos de **Saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a Administração aplicou o correspondente a **32,16%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve a Lei Complementar Federal 141, de 13 de janeiro de 2012.

As **despesas com pessoal e reflexos** não ultrapassaram o máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas os gastos ficaram acima do limite prudencial (**53,80%**), devendo a Administração imprimir esforços para reconduzir o percentual a patamares seguros, recomendados pela legislação, além de observar as limitações impostas pelo art. 22, parágrafo único da LRF.

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal; e os encargos sociais foram devidamente recolhidos.



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

Os gastos com o pagamento dos subsídios aos agentes políticos mantiveram-se de acordo com o ato fixatório e dentro dos limites legais.

Por fim, diante das justificativas apresentadas, considero que outras falhas registradas no laudo de fiscalização não trouxeram prejuízos ao erário, devendo, porém, ser corrigidas, com recomendações ao final deste voto.

Por tudo o que foi exposto, e não obstante os aspectos favoráveis registrados, associo-me aos que se manifestaram no feito e voto no sentido da emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de **2016**, da Prefeitura Municipal de **São Lourenço da Serra**, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com as seguintes recomendações, sem prejuízo das já expostas no decorrer deste voto:

- adotar medidas para cumprir integralmente a dotação orçamentária à criança e ao adolescente, nos termos do art. 227, *caput* da CF e art. 4º, *caput* e parágrafo único, "b", "c" e "d" da LF nº 8.069/90;
- cumprir a legislação relativa à pessoa com deficiência e às normas de acessibilidade vigentes;
- regulamentar o Controle Interno, seguindo dispositivos constitucionais e orientações do Comunicado SDG nº 32/12;
- elaborar o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, bem como adequar os salários ao Piso Nacional;



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

- promover adequações legais exigidas nos contratos de permissão de serviços públicos;
- melhorar a transparência da gestão fiscal, dando pleno atendimento ao art. 48 da LRF;
- promover ajustes a garantir a fidedignidade e tempestividade das informações enviadas por meio do sistema AUDESP;
- atender às Instruções e Recomendações do Tribunal.

É como voto.