



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

Conselheiro-Substituto Alexandre Manir Figueiredo Sarquis  
Segunda Câmara  
Sessão: **22/9/2020**

97 TC-004570.989.18-6 CONTAS ANUAIS

**Prefeitura Municipal:** Serrana.

**Exercício:** 2018.

**Prefeito(a):** Valério Antonio Galante.

**Advogado(s):** Adriano Pucinelli (OAB/SP nº 132.731), Daniel Fernandes de Freitas (OAB/SP nº 265.992) e Paola Donata Celino Paiola Restini (OAB/SP nº 283.113).

**Procurador(es) de Contas:** Rafael Neubern Demarchi Costa.

**Fiscalizada por:** UR-6.

**Fiscalização atual:** UR-6.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	27,28%	(25%)
FUNDEB	100,00%	(95%-100%)
Magistério	67,54%	(60%)
<b>Pessoal</b>	<b>58,61%</b>	<b>(54%)</b>
Saúde	31,00%	(15%)
Receita Prevista	R\$ 104.042.057,53	
Receita Arrecadada	R\$ 113.826.229,14	
Execução orçamentária	<b>Déficit → 10,94%</b>	
Execução financeira	<b>Déficit</b>	
Transferências ao Legislativo	Regular	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Ordem cronológica de pagamentos	Regular	
Precatórios (pagamentos)	<b>Irregular</b>	
Encargos sociais	<b>Irregular</b>	

**EMENTA: CONTAS DE PREFEITURA MUNICIPAL. DESPESA DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE DA LRF. TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS CARACTERIZADOS COMO SUBSTITUIÇÃO DE MÃO DE OBRA. DÉFICITS ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS DE RESPONSABILIDADE DA GESTÃO FISCAL. INSUFICIENTE RECOLHIMENTO DE ENCARGOS SOCIAIS E PRECATÓRIOS. PARECER DESFAVORÁVEL.**



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

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Serrana**, relativas ao exercício de **2018**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Ribeirão Preto (UR/06).

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

**A.1.1. Controle interno**

- O Sistema de Controle Interno não foi regulamentado, porém houve nomeação de servidor efetivo e a elaboração de relatórios trimestrais;
- Com base nos relatórios do Controle Interno, o Prefeito não determinou as providências cabíveis.

**A.2. IEG-M – I-Planejamento – Índice C**

- Apuradas ocorrências que impactaram no índice;

**B.1.1. Resultado da execução orçamentária**

- Déficit da execução orçamentária de 10,94%;
- Ausência de empenho de despesas pertencentes ao exercício que, na hipótese de serem consideradas no resultado da execução orçamentária, o déficit seria elevado para 17,56%;
- Elevado percentual de alterações orçamentárias (37,70%), evidenciando um insuficiente planejamento orçamentário;
- Abertura de créditos adicionais sem a real existência de recursos disponíveis, em descumprimento ao artigo 43, § 1º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/64.

**B.1.2. Resultados financeiro, econômico e saldo patrimonial**

- Aumento de 49,86% no déficit financeiro em relação ao exercício anterior, totalizando R\$ 37.430.303,66;
- Ausência de esclarecimentos quanto aos ajustes para verificação da influência da execução orçamentária sobre o resultado financeiro, ferindo os princípios da transparência e evidenciação contábil.

**B.1.3. Dívida de curto prazo**

- A Prefeitura não possui recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo, registradas no Passivo Financeiro.

**B.1.4.1. Parcelamentos de débitos previdenciários**

- Desrespeito a cláusulas dos acordos de parcelamento firmados junto ao RPPS.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

#### **B.1.5. Precatórios**

- Não realizou qualquer depósito quanto ao Regime Especial;
- Considerando o valor dos depósitos até o presente exercício, verificou-se que as dívidas com precatórios não estarão liquidadas até 2024 (Emenda Constitucional nº 99/2017).

#### **B.1.6. Encargos**

- Recolhimento parcial de cota patronal, ao RPPS do Município;
- Revogação do Plano de Amortização sem nova reavaliação atuarial.

#### **B.1.8.1. Despesa de pessoal**

- Despesa de pessoal atingiu 58,61% da RCL;
- Incorreta contabilização de gastos com despesa de pessoal, contrariando o § 1º do artigo 18 da LRF.

##### **B.1.8.1.1. Descumprimento às vedações da LRF**

- Descumprimento aos incisos I, IV e V do parágrafo único do artigo 22 da LRF, caracterizados pelo pagamento de carga suplementar e adicional de serviços especiais; contratação de servidores por tempo determinado e nomeação para cargos comissionados; e, pagamento de horas extras;

##### **B.1.9.1. Cargos em comissão em desacordo com a CF**

- Os cargos de provimento em comissão não possuem atribuições de direção, chefia e assessoramento, contrariando o art. 37, inciso V, da CF/88;
- ausência de requisito mínimo de escolaridade, para os cargos em comissão e de chefia;

##### **B.1.9.2. Pagamento de licença prêmio em período vedado pela legislação municipal**

- pagamento de licença prêmio em período vedado pela legislação municipal;

#### **B.2. IEG-M – I-Fiscal – Índice C**

- apuradas ocorrências que impactaram no índice;

##### **B.3.1. Ordem cronológica de pagamentos**

- inobservância;

##### **B.3.2. Bens patrimoniais**

- divergência nos valores de Inventário dos bens imóveis registrados nos setores contábil e de patrimônio;



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

**B.3.3. Dívida ativa e aumento de arrecadação**

- ausência de medidas efetivas para aumento de arrecadação tributária e redução da dívida ativa;

**C.1. Aplicação por determinação constitucional e legal**

- Déficit de 103 vagas em creche.

**C.2. IEG-M – I-EDUC – Índice C**

- apuradas ocorrências que impactaram no índice;

**C.3.1. Fiscalização ordenada - Transporte Escolar**

- apuradas diversas ocorrências;

**D.2. IEG-M – I-Saúde – Índice B**

- apuradas ocorrências que impactaram no índice;

**D.3. Fiscalização ordenada – medicamentos**

- apuradas diversas ocorrências;

**D.4. Fiscalização de natureza operacional da rede pública municipal de saúde**

- O prédio da Unidade de Pronto Atendimento do Município apresenta sinais de umidade na parede de seu corredor principal e não possui licença de funcionamento expedida pela Vigilância Sanitária;

**E.1. IEG-M – I-AMB – Índice C**

- apuradas diversas ocorrências;

**F.1. IEG-M – I-Cidade – Índice C**

- apuradas diversas ocorrências;

**G.1. A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal**

- O site da Prefeitura Municipal de Serrana necessita de muitos ajustes a fim de atender plenamente à Lei de Acesso à Informação, permitindo com isso, o amplo acesso da população a toda informação necessária ao acompanhamento das atividades do Executivo;

**G.3. IEG-M – I-GOV TI – Índice C+**

- apuradas diversas ocorrências;

**H.2. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**

- Desatendimento de recomendações deste Tribunal de Contas.



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

Notificado, o responsável juntou aos autos alegações de defesa descrevendo os aspectos positivos da gestão e procurando justificar as falhas ou apresentar medidas saneadoras.

Quanto aos principais apontamentos, assim se manifestou, em síntese:

**Desequilíbrio fiscal:** defendeu que o *déficit* orçamentário, apesar de apresentar-se na casa dos R\$ 12.453.814,04 (10,94%), estaria dentro de um patamar razoável. De todo modo, comunicou que seria realizado um trabalho em conjunto com os secretários das pastas, no ano de 2020, para minimizar o desequilíbrio.

No que toca ao ajuste de variação passiva, indagado pela fiscalização, informou que R\$ 1.302.996,40 eram relativos a lançamentos contábeis de alienação de bens, assim como cancelamentos e estornos de Dívida Ativa;

**Precatórios:** teria realizado uma composição com o principal credor do Município e estava aguardando a homologação perante o Poder Judiciário para juntar aos autos documentação comprobatória;

**Encargos:** Informou que, através das Leis 1732/2016 e 1751/2016, foram majoradas as alíquotas de contribuição do Município. Entretanto, na sua visão, seriam manifestamente ilegais e inconstitucionais, pois tramitaram e foram sancionadas sem a elaboração dos competentes impactos financeiros. E, ainda, as novas alíquotas decorrentes daquelas leis elevaram a contribuição patronal a patamar superior ao dobro da contribuição dos segurados, o que seria vedado nos termos do artigo 2º da Lei Municipal 9717/98.

Por fim, informou que, pelos motivos acima expostos, apresentou reconvenção quando foi citado na ação judicial proposta pelo Instituto de Previdência local que cobrava as cotas patronais devidas no exercício de 2018.



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

**Despesas de pessoal:** Insurgiu-se contra os ajustes promovidos pela fiscalização que elevaram o percentual de gastos. Quanto à terceirização, argumentou que a contratação da prestação de serviços foi efetivada por pessoa jurídica de direito privado, em caráter complementar, ou seja, não se tratou de substituição de funcionários públicos e sim de complementação dos serviços disponibilizados à população, de forma que referido gasto não tem a característica de gasto com pessoal, devendo ser excluída daquele percentual.

Em relação ao entendimento da fiscalização, de que os serviços deveriam ser desempenhados por ocupantes de cargos efetivos de médico, afirmou não ser possível porque o histórico do Município apresentava uma demanda reprimida muito elevada em diversas especialidades. Desse modo, a contratação de médicos através do sistema de chamamento tornou-se a forma mais rápida de atendimento efetivo a população.

O **Setor de Cálculos**, em análise das despesas de pessoal, acompanhou os cálculos apresentados pelo órgão de instrução, indicando que o Executivo de Serrana, em 2018, despendeu com pessoal valor equivalente a **58,61%** da Receita Corrente Líquida.

Concordou com a inclusão, no cômputo total, das seguintes despesas:

- a) R\$3.038.432,00 - terceirização de serviços médicos contratados por intermédio de pessoas jurídicas através dos Chamamentos Públicos nº 01/2014, 01/2018 e 02/2018, em substituição aos cargos efetivos existentes no quadro de pessoal da Prefeitura;
- b) R\$1.774.041,74 - retenções a título de contribuição patronal suplementar indevidamente empenhadas no elemento “33.90.39.00 – Outros Serviços de Terceiros – PJ”.

Quanto à terceirização, considerou que as contratações tiveram como escopo a execução de serviços regulares e contínuos à população,



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

utilizando as dependências e a estrutura das Unidades de Saúde Municipal local, com atribuições que deveriam ser realizadas por servidores admitidos mediante concurso público, e, por essa razão, com fulcro no § 1º do artigo 18 da LRF, deveriam ser incluídas no cômputo dos gastos com pessoal.

Já em relação às retenções, observou que, através da Lei Municipal n. 1.751/2016, o Município adotou um plano de suportar o “Déficit Atuarial” através da instituição de alíquota de contribuição patronal suplementar, de sorte que esta modalidade é considerada Despesa de Pessoal.

Lembrou que, nas Contas Anuais do exercício anterior – TC-6813/989/16 (contas anuais do exercício de 2017 do Prefeito Municipal de Serrana), também houve o acréscimo dos recolhimentos das contribuições patronais suplementares no índice de pessoal.

Por fim, atestou que não houve a recondução do percentual aos limites legais, consignando que o cenário negativo apurado no 1º quadrimestre de 2017, perdurou durante todo aquele exercício e, também, durante o exercício em exame.

A **Assessoria Técnica de Economia** manifestou-se pela emissão de **parecer desfavorável**, elencando o déficit orçamentário que aumentou o resultado financeiro negativo (mais de 120 dias de arrecadação); excessiva abertura de créditos; indisponibilidade financeira face aos compromissos de curto prazo; restos a pagar de exercícios anteriores; além de falhas e divergências em precatórios e dívida ativa.

A **Assessoria Jurídica** também se manifestou pela emissão de **parecer desfavorável**, diante da extrapolação do teto permitido para o gasto com pessoal e da inadimplência relacionada a encargos sociais e precatórios.

A **Chefia de ATJ** endossou os pareceres de sua assessoria sem prejuízo da recomendação para que o gestor adote medidas eficazes para



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

melhorar os Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M e regularize as divergências anotadas em recursos humanos, além de eliminar as falhas detectadas no ensino e na saúde.

**O Ministério Público de Contas** opinou pela emissão de **parecer desfavorável**, diante seguintes falhas, em síntese:

- inadequado planejamento público, com impacto ao indicador setorial do IEGM no mais baixo nível de adequação (“C”);
- elevado percentual de alterações orçamentárias (37,70%) e abertura de créditos adicionais fundada em recursos inexistentes;
- resultado orçamentário negativo (10,94%), não amparado por *superávit* do exercício anterior;
- recolhimento parcial da cota patronal de encargos previdenciários devidos ao IPREMUS e revogação de Plano de Amortização em prejuízo ao equilíbrio atuarial da Autarquia;
- não realização de depósito ao cumprimento do Regime Especial de Precatórios;
- extrapolação do limite total de pessoal imposto pelo art. 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, além do descumprimento às vedações impostas pelo art. 22, parágrafo único, incisos I, IV e V, do normativo sobredito;
- insuficientes esforços para recuperação dos valores inscritos em dívida ativa;
- terceirização de serviços de saúde para execução de atividades inerentes a cargos constantes nos quadros da Prefeitura, em contrariedade ao art. 37, II, da Constituição Federal.

Para as demais falhas, propôs a expedição das recomendações pertinentes.



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

Propôs, ainda, diante da ausência de limitação de empenho e de movimentação financeira, bem como dos gastos com pessoal, a responsabilização pessoal do prefeito, nos termos do art. 5º, §1º, da Lei nº 10.028/20008, com multa de 60% (30% com base no art. 5º, inc. III e 30% com base no art. 5, inc. IV) dos vencimentos anuais do agente, por estarem caracterizadas as infrações administrativas contra as leis de finanças públicas.

E, com respaldo no art. 104, VI da LCE nº 709/93, multa em virtude da reincidência sistemática no descumprimento de recomendações exaradas pelo Tribunal.

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 nas Tabelas a seguir.

**IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica**

Serrana	Nota Obtida					Metas						
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	4,9	5,1	5,4	6,3	6,2	4,6	5,0	5,3	5,6	5,8	6,1	6,4
Anos Finais	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM	NM

NM = Não municipalizado

Fonte: INEP

**Dados da Educação**

	Alunos matriculados		Gasto em Educação	
	2017	2018	2017	2018
Serrana	6.393	6.535	R\$ 42.752.881,94	R\$ 45.637.751,35
Região Administrativa de Ribeirão Preto	129.997	130.257	R\$ 1.134.497.356,98	R\$ 1.244.566.845,23
<<644 municípios>>	3.183.851	3.204.470	R\$ 29.455.790.725,43	R\$ 31.855.134.873,53



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

	Gasto anual por aluno	
	2017	2018
Serrana	R\$ 6.687,45	R\$ 6.983,59
Região Administrativa de Ribeirão Preto	R\$ 8.727,10	R\$ 9.554,70
<<644 municípios>>	R\$ 9.251,62	R\$ 9.940,84

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

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

**Dados da Saúde**

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2017	2018	2017	2018
Serrana	42.820	43.352	R\$ 29.026.765,24	R\$ 29.837.322,21
Região Administrativa de Ribeirão Preto	1.353.232	1.366.570	R\$ 1.184.901.726,62	R\$ 1.289.332.941,07
<<644 municípios>>	31.978.445	32.229.095	R\$ 27.040.741.329,44	R\$ 29.164.685.507,43

	Gasto anual por habitante	
	2017	2018
Serrana	R\$ 677,88	R\$ 688,26
Região Administrativa de Ribeirão Preto	R\$ 875,61	R\$ 943,48
<<644 municípios>>	R\$ 845,59	R\$ 904,92

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	C+	B+	B+	C+	C+	B	C	B
2015	C	C	B+	C	C+	C	C	B
2016	C	C	C+	C	C+	C	C	C+
2017	C	C	B	C	C	C	B	C+
2018	C	C	C+	C	C	C	C	C+



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

Contas anteriores:

2017 TC 006813/989/16 desfavorável<sup>1</sup>;  
2016 TC 004335/989/16 desfavorável<sup>2</sup>;  
2015 TC 002641/026/15 desfavorável<sup>3</sup>.

É o relatório.

rfl

---

<sup>1</sup> Desequilíbrio fiscal, Despesas com Pessoal, Encargos sociais, Precatórios.

<sup>2</sup> Desequilíbrio fiscal, Despesas com pessoal, Ensino, Precatórios e Restrições de último ano de mandato.

<sup>3</sup> Desequilíbrio fiscal, Ensino, Encargos sociais, Precatórios.



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

**Voto**

TC-004570.989.18-6

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

As questões que comprometem as Contas dizem respeito à inobservância das regras de responsabilidade na gestão fiscal, à extrapolação do limite das despesas de pessoal e ao insuficiente recolhimento de encargos sociais e de precatórios devidos no exercício.

No que tange aos aspectos contábeis, restou apurado sério **desequilíbrio fiscal**. O resultado orçamentário deficitário em R\$ 12.453.614,04 (10,94%) não restou amparado em *superávit* do exercício anterior. Pelo contrário, o resultado financeiro negativo aumentou e atingiu a cifra de R\$ 37.430.303,66, representando 119 dias de arrecadação, em comparação à RCL de R\$ 113.079.293,24 (um duodécimo equivale a R\$ 9.423.274,43). Esse resultado compromete a aprovação das Contas, em consonância com pacífica jurisprudência desta Corte, pelo potencial de afetar exercício futuro e contribuir para o **desequilíbrio fiscal**.



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

Importante destacar que o expressivo *déficit* orçamentário ocorreu mesmo diante do excesso de arrecadação revelado no balanço orçamentário<sup>4</sup> e do incremento de 8,74% da arrecadação em comparação ao exercício anterior (R\$ 104.669.142,60 em 2017 e R\$ 113.826.229,14 em 2018).

Convém ressaltar, ainda, que tal descompasso não teve origem em uma eventual priorização de investimentos, pois, nesse aspecto, consumiram-se irrisórios 2,24% da RCL.

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

Apurou-se elevação da dívida de curto prazo (29%%) e ausência de liquidez face aos compromissos imediatos (índice de liquidez imediata de 0,20).

Observo, inclusive, que a Prefeitura foi alertada 7(sete) vezes, nos termos do artigo 59, § 1º, I, da LRF, mas, nem assim, conteve o gasto não obrigatório e adiável.

Contribuem, ainda, para o aspecto negativo da gestão, as alterações orçamentárias em percentual acima do razoável (37,30%), demonstrando

<b>Receitas</b>	<b>Previsão</b>	<b>Realização</b>	<b>AH %</b>	<b>AV %</b>
Receitas Correntes	114.257.022,87	122.378.885,70	7,11%	107,51%
Receitas de Capital	10.658,00	807.340,00	7474,97%	0,71%
Receitas Intraorçamentárias	-	-	#DIV/0!	0,00%
Deduções da Receita	(10.225.623,34)	(9.359.996,56)	-8,47%	-8,22%
<b>Subtotal das Receitas</b>	<b>104.042.057,53</b>	<b>113.826.229,14</b>		
Outros Ajustes				
<b>Total das Receitas</b>	<b>104.042.057,53</b>	<b>113.826.229,14</b>		<b>100,00%</b>
<b>Excesso de Arrecadação</b>		<b>9.784.171,61</b>	<b>9,40%</b>	<b>8,60%</b>
<b>Despesas Empenhadas</b>	<b>Fixação Final</b>	<b>Execução</b>	<b>AH %</b>	<b>AV %</b>
Despesas Correntes	105.123.834,25	104.216.601,60	-0,86%	82,53%
Despesas de Capital	12.719.961,42	11.772.630,28	-7,45%	9,32%
Reserva de Contingência				
Despesas Intraorçamentárias	9.589.160,77	7.162.528,04	-25,31%	5,67%
Repasses de duodécimos à CM	4.100.000,00	4.100.000,00	0,00%	3,25%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta	410.000,00	410.000,00	0,00%	0,32%
Dedução: devolução de duodécimos		(1.381.916,74)		
<b>Subtotal das Despesas</b>	<b>131.942.956,44</b>	<b>126.279.843,18</b>		
Outros Ajustes				
<b>Total das Despesas</b>	<b>131.942.956,44</b>	<b>126.279.843,18</b>		<b>100,00%</b>
<b>Economia Orçamentária</b>		<b>5.663.113,26</b>	<b>-4,29%</b>	<b>4,48%</b>
<b>Resultado Ex. Orçamentária:</b>	<b>Déficit</b>	<b>(12.453.614,04)</b>		<b>10,94%</b>

4



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

ausência de boa técnica orçamentária e de valorização do planejamento. Agrava a situação o fato de considerável parcela desses créditos ter sido levada a efeito sem a efetiva fonte de recursos. Foram utilizadas como fonte para a abertura de créditos adicionais R\$ 1.394.063,32 provenientes de *superávit* financeiro do exercício anterior (inexistente) e R\$ 26.574.990,37 decorrentes de excesso de arrecadação, mas tal excedente foi de R\$ 9.784.171,61. Tais situações contrariam frontalmente as disposições do artigo 43, incisos I e II, da Lei Federal nº 4.320<sup>5</sup>.

Importante frisar que o § 1º do artigo 1º, da LRF é claro ao dispor que: *“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 de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”* (grifos nossos).

Outro aspecto relevante para a reprovação das Contas é a **extrapolação do limite de gastos com pessoal**, após ajustes da fiscalização revelarem que os dispêndios atingiram 58,61% da Receita Corrente Líquida, em afronta ao teto de 54% fixado no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Acolho referidos procedimentos da fiscalização, ratificados pelo Setor de Cálculos.

---

<sup>5</sup> Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação.



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

As justificativas da defesa não foram hábeis em afastar o entendimento de que os terceirizados, desempenhando funções típicas e inerentes às atividades-fim da Administração Pública, realizaram, conforme análise, serviços que seriam prestados por servidores municipais, se contratados como tal. Tratou-se, portanto, de substituição de mão de obra que fica mais evidente diante da informação de que as contratações foram necessárias para atender a elevada demanda reprimida em diversas especialidades médicas.

Desse modo, de rigor a inclusão das despesas retro mencionadas, no montante de R\$ 3.038.432,00, nos termos do § 1º do art. 18 da LRF: *“os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição dos servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras despesas de pessoal”(grifos nossos).*

No que tange à contribuição patronal suplementar, análise do setor de Cálculos apurou que o texto legal que a instituiu é cristalino ao estabelecer que aquela alíquota suplementar destina-se ao plano de equacionamento do *déficit* atuarial do regime próprio municipal.

E, a Portaria Interministerial STN/SOF n. 163 de 2001, que traz normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, aplica à citada alíquota suplementar a classificação contábil “3.1.91.13.00”, compreendendo, assim, obrigações patronais.

Esse posicionamento está em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, 8ª edição, válida para o exercício de 2018, que preceitua que as alíquotas de contribuição patronal suplementar são classificadas no elemento de despesa 13 – contribuições patronais, vinculadas ao grupo de natureza de 1 - despesa de pessoal.



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

Diante do exposto, é pertinente a inclusão de R\$ 1.774.041,74 a título de contribuição patronal suplementar nas despesas de pessoal.

Por fim, importante consignar que não restou atestada a recondução porque os gastos laborais acima do limite legal foram apurados já no 1º quadrimestre de 2018, conforme ajustes da fiscalização, e, esse excesso, deveria ter sido regularizado até o 3º quadrimestre do mesmo exercício, o que, como visto, não ocorreu. Também, não foram respeitadas as vedações disciplinadas no parágrafo único do artigo 22 da Lei Fiscal, tendo em vista o pagamento de carga suplementar e adicional de serviços especiais, a contratação de 98 servidores por meio de processo seletivo e 10 comissionados, além do pagamento de horas extras ao longo do exercício.

Outro fundamento do parecer desfavorável é a **ausência de recolhimento das contribuições patronais** devidas ao Regime Próprio local, durante todo o exercício de 2018. A defesa limitou-se a atacar a legislação que deu amparo à contribuição patronal suplementar, sem apresentar qualquer documento comprobatório com decisão de mérito decretando a inconstitucionalidade das normas.

E, quanto aos **precatórios**, a Prefeitura estava inserida no Regime Especial de Pagamentos, porém, não houve qualquer depósito no exercício de 2018. Conforme demonstrado no quadro “apuração do limite do piso” confeccionado pela fiscalização, deveria ter sido depositado o montante de R\$ 10.031.952,24. Sem qualquer documentação comprobatória ou maiores detalhes, a defesa informou um acordo com o principal credor, que, de qualquer modo, não é suficiente para afastar a falha tendo em vista o princípio da anualidade das Contas. Ademais, importante consignar a ressalva de que, nesse ritmo, as dívidas com precatórios não estarão liquidadas até o exercício de 2024, conforme preconiza a Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017.



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

Nos demais aspectos que envolvem a gestão, a Administração investiu na manutenção e desenvolvimento do **Ensino** o equivalente a **27,28%** da receita oriunda de impostos e transferências, atendendo, assim, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Da receita proveniente do FUNDEB, **67,54%** foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT, e, por conseguinte, as regras instituídas pela Lei Federal nº 11.494/07.

A instrução processual revelou, ainda, que foi aplicado, no período em exame, **100%** dos recursos do Fundeb, 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 melhorar a qualidade do Ensino, especialmente no que se refere ao I-Educ ("C" baixo nível de adequação) e às falhas de natureza operacional da Rede Pública de Ensino. Também, destaco a necessidade de adoção urgente de medidas eficazes para oferecer maior acesso das crianças à creche, de modo a atender toda a demanda.

Nas ações e serviços públicos de **Saúde**, os órgãos de instrução atestaram que a Administração aplicou o correspondente a **31%** da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve a Lei Complementar Federal 141, de 13 de janeiro de 2012.

Também, recomendo que o gestor intensifique esforços para aumentar a efetividade dos serviços prestados e relacionados à composição do IEG-M ("C+" em fase de adequação).

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal.

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



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

No que tange aos índices de efetividade, observa-se, no relatório deste voto, que o IEG-M Geral permaneceu no indicador mais baixo, C (baixo nível de adequação), razão pela qual **advirto** ao gestor para a necessidade de aprimoramento da atividade administrativa nas áreas avaliadas na composição do IEGM.

Por fim, cabe ressalva no que tange aos diversos índices de efetividade analisados no decorrer do exercício. A série histórica de classificação revela que, dos 8 (oito) índices analisados, 6 (seis) estavam em fase de adequação (C ou C+), dentre eles educação, planejamento e fiscal, revelando a necessidade de aprimoramento da gestão municipal em todos os aspectos levantados.

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. Quanto ao pagamento de seguro de vida ao Prefeito, reforço a recomendação constante no parecer das Contas de 2017, para que tal procedimento cesse imediatamente.

Por tudo o que foi exposto, voto no sentido da emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de **2018**, da Prefeitura Municipal de **Serrana**, 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:

- implementar efetivamente o controle interno e eliminar falhas que impeçam seu regular funcionamento;
- adotar medidas para sanear os apontamentos feitos por ocasião da fiscalização ordenada: Transporte Escolar, Obras e Almojarifado da Saúde;



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

- rever seu quadro de pessoal, garantindo que os cargos em comissão possuam atribuições e requisitos de investidura compatíveis com o art. 37, V, da CF/1988 e as diretrizes traçadas por este E. Tribunal;
- aprimorar a gestão da dívida ativa objetivando o aumento da capacidade arrecadatória;
- observar a ordem cronológica de pagamentos;
- aprimorar a gestão dos Bens Patrimoniais;
- observar as disposições da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Transparência Fiscal;
- atender às Instruções e Recomendações do Tribunal.

É como voto.