

05-07-22

SM

107 TC-002782.989.20-6

Prefeitura Municipal: Cordeirópolis.

Exercício: 2020.

Prefeito: José Adinan Ortolan.

Advogados: Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Flávia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Ruth dos Reis Costa (OAB/SP nº 188.312), Renata Maria Palavéri Zamaro (OAB/SP nº 376.248), Olga Amélia Gonzaga Vieira (OAB/SP nº 402.771), Tiago Alberto Freitas Varisi (OAB/SP nº 422.843), Bárbara Sanches Esteves (OAB/SP nº 444.821) e outros.

Procuradora de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. SUPERÁVITS ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS OBSERVADOS. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL.

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF. art. 212	29,09%	25%
FUNDEB – Lei nº 11.494/07, art. 21, <i>capute</i> § 2º	100%	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	93,65%	60%
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	52,16%	54%
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	20,50%	15%
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, I	3,34%	7%
Execução Orçamentária - R\$ 676.506,06	0,42% - Superávit	
Resultado Financeiro – R\$ 2.947.720,19	Superávit	
Precatórios	Regular	
Remuneração dos agentes políticos	Regular	
Encargos Sociais (INSS, FGTS, PASEP e parcelamentos)	Relevado	
Investimentos + Inversões Financeiras: RCL	13,15%	
Restrições do Último Ano de Mandato:		
*Restos a Pagar (Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Financeira) – LRF, art. 42 (Liquidez de R\$ 2.817.740,49)	Regular	
*Aumento da Taxa de Despesa de Pessoal – LRF, art. 21, II	Regular	
*Despesa com Propaganda – Lei nº 9.504/97, art. 73, VI, “b” e VII	Regular	
Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM	B	

ATJ: Favorável	MPC: Desfavorável	SDG: - Sem manifestação
-----------------------	--------------------------	--------------------------------

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre as contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS**, exercício de **2020**.

1.2 Referido município recebeu fiscalização concomitante, nos termos dispostos no TC-A-023486/026/10, Ordem de Serviço nº 01/2012 e § 1º do artigo 1º da Resolução nº 01/2012.

A análise relativa aos períodos de janeiro a abril e de maio a agosto de 2020 consta dos eventos 18.10 e 44.15, respectivamente, tendo sido apontadas falhas nos seguintes itens: Obras Paralisadas, Resultado da Execução Orçamentária; Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas; Despesas com Pessoal; Aplicação por Determinação Constitucional e Legal no Ensino e Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

O Responsável foi devidamente notificado (eventos 34.1 e 49.1) acerca dos relatórios dos acompanhamentos realizados, disponíveis no processo eletrônico, com vista à regularização das falhas apontadas.

1.3 O relatório da fiscalização anual realizada pela **Unidade Regional de Araras – UR-10** (evento 56.52) apontou as seguintes ocorrências:

A.2. IEG-M – I-Planejamento

- servidora responsável pelo Controle Interno não exerce a função de forma exclusiva;

- comprometimento da meta 16.6 dos ODS/ONU.

- inexistência de levantamentos formais prévios dos problemas, necessidades e deficiências do município;

- falta de incentivo à participação popular durante os processos de elaboração e discussão dos planos orçamentários; comprometimento das metas 16.7 e 1.3 dos ODS/ONU.

- excesso de autorização legislativa para abertura de créditos suplementares;

- ausência de regras, na LOA, que direcionassem, objetivamente, a aplicação integral de eventual superávit financeiro e/ou excesso de arrecadação;

- ausência, na LOA, de atenção voltada ao cumprimento do art. 39, § 7º, da CF/88, que constitucionalizou o princípio da eficiência.

B.1.1. Resultado da Execução Orçamentária

- abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições equivalente a 32,83% do orçamento original.

B.1.4. Dívida de Longo Prazo

- aumento da dívida de longo prazo, parte em virtude da assunção de parcelamentos de tributos.

B.1.6. Encargos

- recolhimento parcial de obrigações tributárias (INSS e Pasep).

B.1.8.1. Despesa de Pessoal

- dispêndios com o Cismet - Consórcio Intermunicipal de Saúde na Região Metropolitana de Campinas, decorrentes da contratação de plantões e outros procedimentos médicos, que alcançou o total de R\$ 6.207.728,72, não contabilizados como despesas de pessoal para efeito dos limites da LRF;

- prejuízo à emissão de alertas de que trata o art. 59, § 1º, II, da LRF;

- despesa com pessoal no último quadrimestre/2020 ultrapassou o limite prudencial.

B.1.9. Demais Aspectos sobre Recursos Humanos

- provimento de cargos em comissão cujos requisitos não exigem escolaridade condizente com as funções de assessoramento;

- legislação local não definiu atribuições do cargo de Assessor de Gabinete do Procurador Geral.

B.1.11.1.3. Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato:

- aumento da taxa da despesa de pessoal se consideradas as despesas com o Cismetro, decorrentes da contratação de plantões e outros procedimentos médicos, não contabilizadas em grupo contábil apropriado;

- prejuízo à emissão de alertas de que trata o art. 59, § 1º, II, da LRF.

B.2. IEG-M – I-Fiscal

- inexistência de revisão periódica do Cadastro Imobiliário e da Planta Genérica de Valores.

- falta de adoção do protesto extrajudicial como forma de diversificação das modalidades de cobranças da Dívida Ativa.

C.1. Aplicação por Determinação Constitucional e Legal no Ensino

- gastos com inativos do magistério incluídos nos mínimos constitucionais do Ensino.

C.2. IEG-M – I-Educ

- quantidade de professores temporários superior à recomendada pelo Conselho Nacional de Educação e à Estratégia 18.1 do Plano Nacional de Educação;

- apenas 4 das 13 unidades de ensino locais dispõem de quadra coberta para apoio pedagógico;

- nenhuma escola da rede municipal possui AVCB vigente no exercício;

- inexistência do Plano Municipal da Primeira Infância.

D.2. IEG-M – I-Saúde

- apenas 8 das 14 unidades de saúde municipais possuem AVCB ou CLCB vigentes no exercício;

E.1. IEG-M – I-Amb

- peças orçamentárias não indicam com clareza as metas do setor;

- o município não possui cronograma de manutenção preventiva da sua frota.

F.1. IEG-M – I-Cidade

- inexistência dos Planos Municipais de Contingência de Defesa Civil e de Mobilidade Urbana.

G.3. IEG-M – I – Gov TI

- não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal da área de Tecnologia da Informação.

- inexistência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI;

- inexistência de Política de Segurança da Informação;

- inexistência de regulamentação do tratamento de dados pessoais, inclusive por meios digitais, segundo a LGPD.

- falhas na divulgação de informações no Portal da Transparência municipal;

- comprometimento da meta 16.6 dos ODS/ONU.

H.1. Perspectivas de Atingimento das Metas Propostas pela Agenda 2030 entre Países-Membros da ONU, Estabelecidas por Meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS

- comprometimento das metas indicadas ao longo do relatório.

H.3. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

- remessa intempestiva de documentação eletrônica ao Sistema Audesp;

- desatendimento a recomendações e advertências exaradas em exame de contas anteriores.

1.4 Regularmente notificado (evento 61.1, fl. 02), o **Prefeito José Adinan Ortolan**, responsável pelas contas em exame, apresentou justificativas e documentos (evento 78), esclarecendo, em síntese, o seguinte:

B.1.4. Dívida de Longo Prazo

O aumento da dívida se deu, principalmente, por conta de um processo¹ movido pelo Sindicato dos Funcionários Públicos em gestões passadas, que tramitou no Tribunal Regional do Trabalho – 15º Região², que garantiu o direito de receber o valor de R\$ 3.780.000,00, em precatórios junto à municipalidade, parcelado em 18 (dezoito) vezes de R\$ 210.000,00 mensais, cujos pagamentos estão sendo realizados regularmente.

Além disso, explicou que o financiamento junto à CEF - Caixa Econômica Federal, para construção da Barragem Santa Marina, a fim de sanar problema histórico com abastecimento de água do município, também contribuiu para o aumento da dívida contratual.

B.1.8.1. Despesa de Pessoal

Discordou da inserção dos valores gastos com o Consórcio Cismetro no cômputo das despesas com pessoal da municipalidade, posto que a contratação em exame não caracteriza substituição de mão de obra dos serviços prestados pela Administração Pública, muito menos terceirização.

Sustentou que não há hierarquia e subordinação dos contratados nem relação de trabalho entre a contratada e o Poder Público, ou seja, não há contratação de pessoa certa e definida, muito menos definição de salário,

1 Processo - 0010875-35.2016.5.15.0128

2http://www.tst.jus.br/w eb/execucao-trabalhista/executometro-2018/-/asset_publisher/N4xW/content/acordosgarantem-pagamento-de-precatórios-dos-municipios-de-cordeipolis-e-santa-cruz-da-conceicao-sp-durante-a-

controle de faltas, controle de horas extraordinárias, entre outras fiscalizações diretas inerentes aos servidores públicos.

1.5 Instada a se manifestar, a **Unidade Jurídica** da **Assessoria Técnico-Jurídica** (evento 90.1) opinou pela emissão de **parecer favorável** à aprovação das contas de 2020 da Prefeitura Municipal de Cordeirópolis, sendo acompanhada pela **Chefia** do órgão (evento 90.2).

1.6 O **Ministério Público de Contas**, por sua vez, (evento 95.1) opinou pela emissão de **parecer desfavorável** às contas, pelos seguintes motivos:

A.2 - deficiências no Planejamento municipal, que contribuíram para a retração do indicador setorial ao ineficiente patamar “C” (baixo nível de adequação), pior classificação possível no âmbito do IEGM/TCESP;

B.1.1 – elevado percentual de alterações orçamentárias, correspondente a 32,83% da despesa inicialmente fixada, não observando orientações deste Tribunal (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015);

B.1.4 – aumento da dívida de longo prazo (73,76%);

B.1.6 – não recolhimento de INSS (competências 03 a 11/2020) e PASEP (competências 03 a 09/2020), ensejando acordos de parcelamento;

B.1.8.1 – contabilização indevida dos gastos com substituição de mão de obra, desatendendo ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e, após inclusões, excesso de despesas com pessoal no 2º quadrimestre, em ofensa ao limite previsto no art. 20, III, “b”, do mesmo diploma legal;

B.1.11.1.3 – aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato em descumprimento ao previsto no art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

C.2 e D.2 – ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros em todas as unidades de ensino e em 8 dos 14 estabelecimentos de saúde, em violação à Lei Complementar Estadual nº 1.257/2015 e ao Decreto Estadual nº 63.911/2018.

1.7 Pareceres anteriores:



Exercício	Parecer	Processo	Relator	Trânsito em Julgado
2017	Favorável	TC-006336.989.16	Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues	13-12-19
2018	Favorável	TC-004093.989.18	Conselheiro Dimas Ramalho	25-11-20
2019	Favorável	TC-004434.989.19	De minha relatoria	11-06-21

1.8 Dados Complementares:

a) Receita *per capita* do município em relação ao estado e à média dos demais municípios paulistas:

Exercício	Cordeirópolis		Receita Per Capita			Resultado relativo de Cordeirópolis	
	Habitantes	Receita Arrecadada	Cordeirópolis (A)	Estado (B)	Média dos Municípios/SP (C)	Em relação ao Estado (A/B)	Em relação aos Municípios (A/C)
2017	23.425	119.355.027,56	5.095,20	3.031,41	3.615,62	168%	141%
2018	23.732	135.717.917,52	5.718,77	3.305,55	4.020,63	173%	142%
2019	24.041	165.314.041,29	6.876,34	3.608,58	4.297,41	191%	160%
2020	24.356	162.639.673,70	6.677,60	3.812,51	4.523,81	175%	148%

b) Resultado da Execução Orçamentária nos últimos exercícios:

EXERCÍCIOS	2017	2018	2019	2020
(Déficit)/Superávit	2,58%	-3,41%	3,16%	0,42%

c) Indicadores de Desenvolvimento:

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

Cordeirópolis	Nota Obtida					Metas					
	2011	2013	2015	2017	2019	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	5.7	6.2	6.3	6.7	7.0	5.5	5.7	6.0	6.2	6.5	6.7

Fonte: INEP

d) Investimento anual por aluno com Educação:

Exercício	Número de matriculados	Investimento anual por aluno
2019	3.084	R\$ 13.034,42
2020	3.053	R\$ 12.580,89

e) Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M):

INDICADOR TEMÁTICO	2017	2018	2019	2020
IEG-M:	C+ ↓	B ↑	B ↓	B ↓
i-PLANEJAMENTO:	C ↓	C+ ↑	C+ ↓	C ↓
i-FISCAL:	B ↑	B ↓	B ↑	B+ ↑
i-EDUC:	B ↓	B+ ↑	B ↓	B+ ↑
i-SAÚDE:	B+ ↓	B+ ↑	B+ ↑	B+ ↑
i-AMB:	B ↑	B+ ↑	C+ ↓	B ↑
i-CIDADE:	C ↑	A ↑	B ↓	C+ ↓
i-GOV TI:	C+ ↑	B ↑	C+ ↓	C+ ↓

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

1.9. O **Prefeito José Adinan Orolan** encaminhou memoriais, reforçando os argumentos expendidos anteriormente.

É o relatório.

2. VOTO

2.1. A instrução dos autos demonstra que a **Prefeitura Municipal de Cordeirópolis** observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação no ensino, remuneração dos profissionais do magistério, FUNDEB, saúde, precatórios, transferências de duodécimos ao Legislativo, remuneração dos agentes políticos.

2.2. Com relação à gestão municipal das medidas de enfrentamento à pandemia decorrente do coronavírus, a Fiscalização destacou (evento 154.5 do TC-014305.989.20) as inconsistências nos registros das receitas destinadas ao enfrentamento da pandemia, bem como nas funcionalidades existentes no

Portal da Transparência que garantem a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

Diante da situação fiscal favorável verificada no Município de Cordeirópolis, aliada às condições decorrentes da inédita pandemia que transcorreu durante todo o exercício em exame, entendo que os achados de auditoria possam ser levados ao campo das recomendações.

2.3 Em relação ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal — IEGM – instrumento que delinea um amplo panorama das condições dos serviços públicos e dos recursos mobilizados pelas Prefeituras para prestá-los em áreas sensíveis da atuação governamental —, Cordeirópolis obteve, no exercício em exame, tal como nos anteriores, o conceito geral **B**, que, segundo os critérios de classificação adotados pelo índice, designa gestões caracterizadas como “efetiva”, evidenciando o cumprimento pelo município dos padrões que qualificam a maior parte dos aspectos abordados pelo índice.

No ensino (**I-Educ**), o município obteve nota **B+**, resultado superior ao registrado no exercício anterior (B) e que demonstra a efetividade da gestão de sua rede pública de ensino. Ainda assim, persistem algumas impropriedades, como a ausência de AVCB para os estabelecimentos escolares da rede e inexistência do Plano Municipal da Primeira Infância.

No tocante às ações e serviços públicos de **Saúde**, o município reeditou a performance lograda na última edição do IEGM, mantendo-se na faixa de desempenho que classifica a gestão como “**muito efetiva**” (B+). Ainda assim foi constatada ausência de AVCB em algumas unidades de saúde.

Na área do **Planejamento**, de cuja efetividade depende, em alguma medida, a consecução dos objetivos perseguidos pelas políticas públicas das demais esferas de atuação estatal, o município decaiu um patamar, de C+ para **C**, evidenciando a limitada capacidade do Executivo Municipal de coletar e coordenar as informações necessárias à elaboração de suas peças de planejamento, assim como de acompanhar os resultados produzidos pelos programas e ações de governo.

Destarte, recomendo à Prefeitura de Cordeirópolis que atente para as impropriedades indicadas pelo **i-Planej**, com vista ao fortalecimento da estrutura mobilizada para a concepção, acompanhamento e revisão tanto de suas peças orçamentárias quanto dos demais planos de ação.

No que se refere às políticas de **preservação e recuperação ambiental**, o município, superou a performance do exercício anterior, de C+ para **B**, que reúne comunas cuja gestão é considerada “efetiva”. Ainda assim, persistem algumas impropriedades. De acordo com o **i-Amb**, as peças orçamentárias não indicam com clareza as metas do setor bem como não possui cronograma de manutenção preventiva da sua frota.

No tocante à política de **proteção dos cidadãos** contra desastres, Cordeirópolis regrediu uma faixa de desempenho instituída pelo índice (2019: B / 2020: **C+**), resultado que sinaliza a limitação dos instrumentos mobilizados pelo município para o planejamento e a execução de medidas de prevenção contra eventos de consequências potencialmente calamitosas.

De acordo com **i-Cidade**, o município não possui Plano de Contingência Municipal de Defesa Civil nem de Mobilidade Urbana.

Atinente ao gerenciamento dos recursos em **tecnologia da informação**, as impropriedades verificadas pelo instrumento – como a ausência de PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação, que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro, bem como de Política de Segurança da informação formalmente instituída e de cumprimento obrigatório e a inexistência de regulamentação do tratamento de dados pessoais, inclusive por meios digitais, segundo a LGPD – redundaram na atribuição de conceito **C+**, resultado que indica a incipiência da estrutura mobilizada pela Prefeitura para a manutenção e o desenvolvimento das ferramentas e soluções do gênero utilizadas pelos órgãos e entidades que integram a Administração municipal, a despeito de sua crescente importância para a redução dos custos dos serviços oferecidos à população, em particular, e à modernização da gestão pública, de maneira geral.

Tal cenário evidencia que o Executivo local precisa avançar na qualidade de sua gestão, independentemente de ter atingido os índices

constitucionais e legais exigidos, adotando medidas efetivas que busquem a constante melhoria na prestação dos serviços públicos

2.4 Quanto aos **Resultados Econômico-Financeiros**, o município apresentou **superávit** na execução orçamentária de R\$ 676.506,06, correspondente a **0,42%** da receita arrecadada de R\$ 162.639.673,70:

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	R\$	
(+) RECEITAS REALIZADAS	162.639.673,70	
(-) DESPESAS EMPENHADAS	155.632.288,82	
(-) REPASSES DE DUODÉCIMOS À CÂMARA	5.490.000,00	
(+) DEVOLUÇÃO DE DUODÉCIMOS DA CÂMARA	1.146.121,18	
(-) TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS À ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	1.987.000,00	
(+ ou -) AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO	0,00	
RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	676.506,06	0,42%

O resultado financeiro, da mesma forma, foi superavitário, em R\$ 2.947.720,19, evidenciando a existência de recursos disponíveis para o total pagamento de suas dívidas de curto prazo.

Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	R\$ 2.947.720,19	R\$ 1.785.309,02	65,11%
Econômico	R\$ 7.253.820,46	R\$ (65.264.825,94)	-111,11%
Patrimonial	R\$ 132.585.167,09	R\$ 123.998.587,38	6,92%

O endividamento a longo prazo aumentou, em relação ao exercício anterior, passando de R\$ 15.873.947,49 para R\$ 27.582.558,58. A Fiscalização informou que o aumento de R\$ 11.708.611,09 (73,76%) decorreu, principalmente, de financiamentos de despesas de capital, obtidos da CEF - Caixa Econômica Federal, para construção da Barragem Santa Marina.

O resultado da execução orçamentária e os investimentos, em cada exercício, apresentaram os seguintes percentuais:

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento
2020	Superávit de	0,42%	13,148%
2019	Superávit de	3,16%	17,013%
2018	Déficit de	-3,41%	8,446%
2017	Superávit de	2,58%	1,304%

As **alterações** realizadas no orçamento alcançaram o total de R\$ 56.784.414,28, equivalente a 32,83% da despesa inicialmente fixada, patamar superior aos 20% autorizado pela Lei Municipal nº 3.168 de 17-12-19

(evento 56,10), o qual, por sua vez, excede significativamente o índice de inflação registrado no período, referência que, de acordo com o entendimento pacificado desta Corte, deve limitar a expressão financeira das despesas não previstas originalmente na peça orçamentária aprovada pelo Legislativo municipal.

Tal circunstância evidencia deficiências severas nos métodos de planejamento adotados pela Administração, que resultam em prognósticos excessivamente alheios às condições que efetivamente subordinam a execução das ações e programas de governo.

Tendo em vista, entretanto, que esse redesenho orçamentário não chegou a ocasionar desajuste fiscal, entendo possa a questão ser conduzida ao campo das advertências, tanto com relação à fase de elaboração do orçamento, quanto no que respeita à sua execução.

2.5 No tocante às **Restrições de Último Ano de Mandato**, constata-se que a Prefeitura cumpriu o disposto no art. 42 da Lei Fiscal, eis que possuía cobertura monetária para despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres³ (Restos a Pagar – Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Financeira – Liquidez de R\$ 2.817.740,49).

Quanto à proibição prevista no artigo 59, §1º, da Lei nº 4.320/64⁴, entendo-a abrangida pelo referido artigo 42, que, com idêntica preocupação,

³ Quadro da Fiscalização:

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:		2020
Disponibilidade Financeira em 30.04		R\$ 10.186.968,51
(-) Saldo de Restos a Pagar em 30.04		
(-) Empenhos Liquidados a Pagar em 30.04	R\$	15.624.521,02
(-) Valores Restituíveis	R\$	5.138.900,31
Ilíquidez em 30.04	R\$	(10.576.452,82)
Disponibilidade Financeira em 31.12	R\$	10.391.800,80
(-) Saldo de Restos a Pagar em 31.12	R\$	6.746.533,32
(-) Cancelamentos de Empenhos Liquidados		
(-) Cancelamentos de Restos a Pagar Processados		
(-) Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo		
(-) Valores Restituíveis	R\$	827.526,99
Liquidez em 31.12	R\$	2.817.740,49

⁴ “Artigo 59 (...)

§ 1º - Ressalvado o disposto no artigo 67 da Constituição federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente”.

porém de forma mais ampla, impede a todos os titulares de Poder e órgão a falta de cobertura financeira para despesas incorridas nos dois últimos quadrimestres do mandato e não somente no último mês do mandato do Prefeito.

A Prefeitura não incidiu na vedação estatuída no art. 21, II, da LRF, uma vez que o aumento da taxa da despesa de pessoal⁵ não decorreu de incremento decorrente de ato editado durante o lapso de vedação; e atendeu ao art. 73, VI, letra “b” e artigo 1º, §3º, VII da Emenda Constitucional nº 107 (despesas com publicidade).

Por fim, a Fiscalização constatou que a Prefeitura não criou novos programas de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios fiscais (Item B.1.11.2.3).

2.6 Os autos demonstram que o Executivo de Cordeirópolis, após as inclusões promovidas pela Fiscalização, apesar de ter observado o limite da despesa de pessoal previsto no artigo 20, III, “b”, da Lei Fiscal (54%) ao final de 2020, ultrapassou o chamado “limite prudencial”, que sujeita a Administração às restrições previstas no parágrafo único do artigo 22 da mesma Lei:

⁵ Considerando as despesas com o Cismetro, decorrentes da contratação de plantões e outros procedimentos médicos:

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:					2020
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro	
06	R\$ 81.142.961,77	R\$ 160.390.289,67	50,5909%	50,5909%	
07	R\$ 83.721.176,71	R\$ 158.453.076,79	52,8366%		
08	R\$ 85.995.707,31	R\$ 154.449.336,12	55,6789%		
09	R\$ 86.455.653,40	R\$ 158.036.798,07	54,7060%		
10	R\$ 88.286.486,16	R\$ 155.872.756,60	56,6401%		
11	R\$ 87.042.929,58	R\$ 155.830.400,73	55,8575%		
12	R\$ 79.344.363,03	R\$ 152.129.785,46	52,1557%		
Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em:					1,56%

Período	Dez 2019	Abr 2020	Ago 2020	Dez 2020
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	R\$ 71.858.481,09	R\$ 75.218.548,21	R\$ 79.919.100,77	R\$ 73.136.634,31
Inclusões da Fiscalização	R\$ 6.199.326,91	R\$ 4.935.696,96	R\$ 6.076.606,54	R\$ 6.207.728,72
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	R\$ 78.057.808,00	R\$ 80.154.245,17	R\$ 85.995.707,31	R\$ 79.344.363,03
Receita Corrente Líquida	R\$ 156.561.010,37	R\$ 158.390.827,70	R\$ 154.449.336,12	R\$ 152.129.785,46
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	R\$ 156.561.010,37	R\$ 158.390.827,70	R\$ 154.449.336,12	R\$ 152.129.785,46
% Gasto Informado	45,90%	47,49%	51,74%	48,08%
% Gasto Ajustado	49,86%	50,61%	55,68%	52,16%

Acolho integralmente as inclusões promovidas pela Fiscalização relativas às despesas com o Cismet - Consórcio Intermunicipal de Saúde na Região Metropolitana de Campinas — do qual o município faz parte —, que atua como mero fornecedor de mão de obra para prestação de serviços médicos e hospitalares com o consequente pagamento de profissionais para desempenharem atividades-fim da Prefeitura, típicas de cargos efetivos, com continuidade, subordinação e pessoalidade às necessidades e determinações da Administração, com a execução dos serviços, única e exclusivamente, nas dependências do Executivo (eventos 56.28 a 56.34).

Ressalto que tais despesas já foram computadas nos gastos com pessoal, em decorrência da apreciação das contas do exercício de 2019 (TC-004434.989.20) bem como de outros municípios consorciados, dos quais cito a exemplo os TCs 003102.989.20, 004157.989.18 e 004479.989.18⁶.

Dessa forma, restou configurado que o Município de Cordeirópolis, ainda que tenha reconduzido as despesas no último quadrimestre e atendido o teto de 54% estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, extrapolou o chamado “limite prudencial”, que sujeita a Administração às restrições previstas no parágrafo

⁶ TC-003102.989.20: Prefeitura Municipal de Holambra. Segunda Câmara, sessão de 05-04-2022, Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes.
TC-004157.989.18: Prefeitura Municipal de Iracemápolis. Tribunal Pleno, sessão de 20-10-2021, Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini, trânsito em julgado em 26-11-2021.
TC-004479.989.18: Prefeitura Municipal de Santa Gertrudes. Segunda Câmara, sessão de 08-09-2020, Relator Conselheiro Renato Martins Costa, trânsito em julgado em 11-02-2021.

único do artigo 22 da Lei Fiscal, que neste caso foi contrariado em razão das admissões ocorridas no período de vedação (evento 56.36).

Todavia, entendo que a falha possa ser relevada considerando a recondução das despesas no exercício seguinte, segundo apurado pela Fiscalização no relatório do 2º quadrimestre de 2021⁷.

Dessa forma, as ocorrências ensejam a concessão de derradeira oportunidade para correção das falhas, sendo cabível **severa advertência** à Prefeitura no sentido de que passe a contabilizar corretamente a despesa de pessoal, mantenha-se atenta ao parâmetro legal para tais gastos e observe, rigorosamente, as restrições impostas no caso de superação do limite prudencial.

Nesse sentido, cito decisões proferidos no TC-004820.989.19 e no TC-004468.989.19⁸.

2.7 No que tange aos **cargos comissionados**, a Fiscalização assinalou que no exercício examinado foram nomeados 22 (vinte e dois) servidores para cargos em comissão, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da Constituição Federal), sem exigência de nível superior como requisito de escolaridade para o seu provimento.

Nesse aspecto, resalto que embora o texto constitucional não trate explicitamente da questão, as exceções à regra geral do concurso público

⁷ TC- 006765.989.20, evento 31.11, fl. 05:

Período	Ago 2020	Dez 2020	Abr 2020	Ago 2021
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado	R\$ 79.919.100,77	R\$ 73.136.634,31	R\$ 76.057.246,58	R\$ 74.956.359,96
Inclusões da Fiscalização	R\$ 6.076.606,54	R\$ 6.207.728,72	R\$ 7.766.833,94	R\$ 7.525.199,67
Exclusões da Fiscalização				
Gastos Ajustados	R\$ 85.995.707,31	R\$ 79.344.363,03	R\$ 83.824.080,52	R\$ 82.481.559,63
Receita Corrente Líquida	R\$ 154.449.336,12	R\$ 152.129.785,46	R\$ 155.232.530,17	R\$ 168.047.568,82
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
RCL Ajustada	R\$ 154.449.336,12	R\$ 152.129.785,46	R\$ 155.232.530,17	R\$ 168.047.568,82
% Gasto Informado	51,74%	48,08%	49,00%	44,60%
% Gasto Ajustado	55,68%	52,16%	54,00%	49,08%

⁸ TC-004820.989.19: Prefeitura Municipal de Santa Gertrudes. Primeira Câmara, sessão de 30-03-2021, de relatoria do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, trânsito em julgado em 30-06-2021.
TC-004468.989.19: Prefeitura Municipal de Getulina. Primeira Câmara, sessão de 27-07-2021, de relatoria do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, trânsito em julgado em 03-11-21.

decorrem, logicamente, da presumida impossibilidade de tal método de seleção assegurar a admissão de agentes efetivamente qualificados para o desempenho de determinadas funções essenciais ao funcionamento da Administração Pública. A aptidão referida, entretanto, não se confunde, sequer se subordina, ao supostamente indispensável vínculo de fidelidade pessoal entre tais profissionais e as autoridades competentes para nomeá-los.

Os cargos em comissão devem limitar-se às funções cujo exercício requeira invulgar especialização técnica, granjeada tanto por meio de formação acadêmica de nível superior, quanto pelo acúmulo de experiências profissionais na área.

Nesse sentido, cito decisão do E. Tribunal de Justiça explicitando que a falta de conhecimentos técnicos especializados garantidos por curso superior afasta a excepcionalidade da atividade de assessoramento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Ação proposta objetivando a declaração de inconstitucionalidade do Anexo I da Lei Municipal nº 3.154 de 26 de dezembro de 2010, do Município de Itapeva, que dispõe sobre a Reestruturação do plano de cargos e salários da Câmara Municipal de Itapeva e dá outras providências — Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes — Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos — **Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções** Cargos de Assessor Parlamentar e Chefe de Gabinete Parlamentar que não se coadunam com o permissivo legal — Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente.

(TJ/SP, Órgão Especial, ADI 0210184-51.2011.8.26.0000, Rel. Des. Antônio Carlos Malheiros, j. 04.04.2012, v.u., grifei).

Destarte, **recomendo** à Prefeitura de Cordeirópolis que promova as alterações necessárias em sua legislação de modo a incluir, entre os requisitos que condicionam a investidura nesses cargos, a formação acadêmica de nível superior, obtida em áreas relacionadas às competências indispensáveis ao desempenho qualificado das respectivas incumbências.

2.8 No que se refere aos **encargos**, constam nos autos que a Prefeitura deixou de quitar integralmente as competências referentes ao INSS⁹ e Pasep¹⁰.

A Fiscalização informou que o município firmou parcelamentos no exercício em exame, com relação ao PASEP e às competências de março e julho a outubro/2020 do INSS – parte patronal. Quanto às competências de abril a junho e novembro/2020 do INSS – parte patronal, o parcelamento foi celebrado no exercício de 2021:

Item 4.2 - Questionário da Prefeitura Municipal				
Mês	Ano	Tipo de contribuição	Valor R\$	Comentários
Março	2020	Contribuição Patronal	955.822,90	DEBCAD nº 17.461.003-3 - Efetivado em 2020
Abril	2020	Contribuição Patronal	961.916,97	DEBCAD nº 17.682.746-3 - Efetivado em 2021
Maio	2020	Contribuição Patronal	950.032,12	DEBCAD nº 17.682.746-3 - Efetivado em 2021
Junho	2020	Contribuição Patronal	945.382,02	DEBCAD nº 17.682.746-3 - Efetivado em 2021
Julho	2020	Contribuição Patronal	1.025.556,18	DEBCAD nº 17.461.003-3 - Efetivado em 2020
Agosto	2020	Contribuição Patronal	1.002.044,11	DEBCAD nº 17.461.003-3 - Efetivado em 2020
Setembro	2020	Contribuição Patronal	1.005.958,55	DEBCAD nº 17.461.003-3 - Efetivado em 2020
Outubro	2020	Contribuição Patronal	989.969,45	DEBCAD nº 17.461.003-3 - Efetivado em 2020
Novembro	2020	Contribuição Patronal	1.026.689,89	DEBCAD nº 17.682.746-3 - Efetivado em 2021

Ressalto que o parcelamento das obrigações com encargos sociais inadimplidas não deve ser encarado como um salvo conduto ao administrador para reincidir na falha em exercícios futuros, mediante sistemática protelação do pagamento de encargos previdenciários no devido prazo, o que impõe ônus aos cofres públicos, em razão da incidência de juros, multas e outros adicionais, criando passivos de longo prazo que comprometem futuras gestões. Para mais, o recolhimento intempestivo dos encargos previdenciários acaba por gerar distorção nos resultados fiscais da Prefeitura, bem como na apuração das despesas com pessoal.

Contudo, considerando a tipicidade do ano em exame, em decorrência da pandemia, ressaltando que a Lei Complementar nº 173/2020, em seu artigo 9º, possibilitou a suspensão dos pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020, e ainda que o

⁹ Evento 56.23: R\$ 8.863.372,19 total parcelado.

¹⁰ Evento 56.22, fl. 12: total parcelado PASEP em 2020: R\$ 1.071.487,20.

município dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP¹¹, entendo que a falha que possa ser relevada.

Nesse sentido, cito recente decisão por proferida por este Colegiado nos autos do TC- 003172.989.20¹².

2.9 As demais impropriedades relatadas, ainda que ensejem a emissão de recomendações para que o Executivo municipal adote medidas capazes de regularizá-las, não se revestem de gravidade suficiente para macular a totalidade dos presentes demonstrativos.

2.10 Diante do exposto, voto pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Cordeirópolis, relativas ao exercício de 2020.

2.11 À margem do parecer, expeça-se ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes recomendações:
















- Empreenda as medidas necessárias à melhoria dos índices atribuídos à formação do IEGM, com revisão dos pontos de atenção destacados, em especial, a obtenção de AVCB nas unidades de ensino e de saúde.

- Promova o aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pelo Controle Interno e cuide para que o seu responsável não desempenhe, cumulativamente, outras atribuições na Administração Pública municipal, de modo a preservar a isenção e a autonomia do órgão.

11

CRP
Os campos precedidos com asterisco(*) são de preenchimento obrigatório.

CRPs do Município de Cordeirópolis/SP (Regime Geral)

Emissão	Validade	Cancelamento	Motivo	Ação Judicial	Visualizar
05/06/2022 00:00:00	02/12/2022			Não	
07/12/2021 00:00:00	05/06/2022			Não	
10/06/2021 00:00:00	07/12/2021			Não	
12/12/2020 00:00:00	10/06/2021			Não	
15/06/2020 00:00:00	12/12/2020			Não	
18/12/2019 00:00:00	15/06/2020			Não	
21/06/2019 00:00:00	18/12/2019			Não	
23/12/2018 00:00:00	21/06/2019			Não	
26/06/2018 00:00:00	23/12/2018			Não	
28/12/2017 00:00:00	26/06/2018			Não	
01/07/2017 00:00:00	28/12/2017			Não	
02/01/2017 00:00:00	01/07/2017			Não	
06/07/2016 00:00:00	02/01/2017			Não	
08/01/2016 12:30:53	06/07/2016			Não	
11/07/2015 12:02:19	07/01/2016			Não	

¹² TC- 003172.989.20 – Prefeitura Municipal de São João de Itacema, Primeira Câmara, sessão de 31-05-2022, Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.

- Atente para o disposto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal na elaboração do projeto de lei orçamentária, uma vez que a limitação da autorização para abertura de créditos adicionais é medida de prudência fiscal que evita que o orçamento se torne peça de ficção, além de contribuir para o equilíbrio das contas.

- Harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento, de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.

- Contabilize corretamente as despesas com pessoal, mantendo-se atento ao limite legal, observando rigorosamente as restrições impostas no caso de superação do limite prudencial.

- Aprimore a gestão de pessoal, com a identificação das atribuições e requisitos para provimento de cargos em comissão, cuidando para que estes efetivamente se caracterizem como de chefia, assessoramento ou direção, observada a exigência de conhecimentos técnicos especializados compatíveis.

- Efetue os ajustes necessários para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidência contábil, atentando para os prazos de encaminhamento dos documentos a este Tribunal.

- Atenda integralmente às Instruções e recomendações deste Tribunal.

- Adote providências efetivas visando a sanear as demais impropriedades apontadas no relatório da Fiscalização, que deverá verificar, na próxima inspeção, a implantação das providências regularizadoras notificadas.

2.12 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 05 de julho de 2022.



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

(11) 3292-3531 (11) 3292-3368 - gcseb@tce.sp.gov.br



SILVIA MONTEIRO
CONSELHEIRA SUBSTITUTA