



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 24/09/13

89 TC-000915/026/11

Prefeitura Municipal: Cordeirópolis.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Carlos Cezar Tamiazo.

Período(s): (01-01-11 a 16-08-11) e (01-10-11 a 31-12-11).

Substituto(s) Legal(is): Vice-Prefeito – Amarildo Antonio Zorzo.

Período(s): (17-08-11 a 30-09-11).

Advogado(s): Milena Guedes Corrêa Prando dos Santos, Ellen Bueno Paganotti, Clayton Machado Valério da Silva, Julio Cesar Machado e outros.

Acompanha(m): TC-000915/126/11 e Expediente(s): TC-000712/010/11, TC-000753/010/11, TC-000817/010/11, TC-000843/010/11, TC-000860/010/11, TC-000923/010/11, TC-001585/010/11, TC-001586/010/11, TC-001655/010/11, TC-041223/026/11 e TC-020617/026/13.

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin.

Fiscalizada por: UR-10 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

Sustentação oral: Advogado – Julio Cesar Machado.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as contas anuais atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS.

1.2. A conclusão do relatório elaborado pela U9 - Unidade Regional de Araras consigna, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

- I. **PLANEJAMENTO** – A LOA autoriza até 25% para abertura de créditos suplementares, percentual, este, superior à inflação apurada no período, de 5,098%; o Município não editou os Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- II. **RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA** – Divergência entre o valor da execução orçamentária constante do Balanço da Câmara Municipal de Cordeirópolis (R\$1.361.814,60) e aquele apurado pela Prefeitura de Cordeirópolis (R\$ 1.337.874,23); apurou-se déficit de 2,82%, decorrente de superestimativa das receitas, bem como abertura de créditos adicionais, correspondendo a 36,90% daquela inicialmente



prevista, gerando, inclusive, alertas sobre o descompasso entre receitas e despesas;

- III. **RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E PATRIMONIAL** - Considerando-se somente os valores disponíveis e a dívida flutuante do exercício, obtém-se um valor negativo de R\$ 3.701.929,63;
- IV. **DÍVIDA DE CURTO PRAZO** - Índice de Liquidez de 0,469 para cada R\$1,00 de dívida;
- V. **DESPESAS** – ADIANTAMENTOS: os valores concedidos, nas duas amostras, foram devolvidos, e anulados os empenhos, num prazo muito superior ao do inciso II do artigo 4º da Lei nº 2.389/07, que estabelece, como prazo máximo, o dia 10 do mês subsequente à entrega do recurso; não foram calculados juros e correção monetária decorrentes de tal atraso, conforme prevê o parágrafo único do artigo 7º da Lei nº 2.389/07;
- VI. **TRANSFERÊNCIAS À CÂMARA DOS VEREADORES**: Os valores da execução orçamentária apurado pela Câmara de Cordeirópolis (R\$1.361.814,60) divergem daqueles informados pela Prefeitura de Cordeirópolis (R\$ 1.337.874,23);
- VII. **ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS** - descumprimento;
- VIII. **PESSOAL** - a Prefeitura foi autuada pelo Ministério Público do Trabalho, em razão do acúmulo de férias de 41 servidores, algumas pendentes desde o exercício de 2008, consoante relação integrante do Auto de Infração nº 021475423; em 03/04/2012, firmou-se o Termo de Ajustamento de Conduta nº 158/2012 com o Ministério Público do Trabalho (fls. 102 do anexo), por meio do qual o Município de Cordeirópolis se comprometeu a efetuar o pagamento da remuneração ou do abono de férias, mediante recibo, até dois dias antes do início do período de fruição, nos termos do artigo 145 da CLT; **HORAS EXTRAS** - Realização de horas extras acima do permitido pela CLT, durante todo o exercício; **CESSÃO DE SERVIDOR** - Apesar dos convênios e leis autorizadoras, não estão consignados em Portarias os nomes dos servidores cedidos;
- IX. **ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL** - Notificações de alertas acerca de entregas intempestivas ou falta de entrega de documentação via Sistema Audesp; emissão de alerta quanto ao descompasso entre receitas e despesas para providências de corte de gastos não obrigatórios; descumprimento de recomendações deste Tribunal;



X. **DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES –**

Expedientes TCs. 712/010/11, 817/010/11, 843/010/11, 860/010/11 e 1585/010/11 - referem-se à pretendida operação de crédito, no valor de R\$ 608.000,00, com recursos do “Programa Caminhos da Escola”, visando à aquisição de 03 (três) ônibus escolares;

Expediente TC-1655/010/11 - notícia pretendida operação de crédito, no valor de R\$ 601.640,00, com recursos do “Programa Caminhos da Escola”, para aquisição de 03 (três) ônibus escolares;

Expediente TC-753/010/11 - notícia pretendida operação de crédito, no valor de R\$ 1.000.000,00, com recursos do “Programa Provias”, para aquisição de 01 (um) caminhão tipo leve; 01 (um) caminhão tipo coletor compactador; 02 (dois) caminhões tipo carroceria caçamba basculante, e 01 (uma) pá carregadeira;

Expedientes TCs. 923/010/11 e 1586/010/11 - notícia pretendida operação de crédito, no valor de R\$ 99.812,20, com recursos do “Programa Prouca”, para aquisição de 290 computadores portáteis novos para a inclusão digital nas escolas;

Informa a Fiscalização que não houve nenhum recurso oriundo das operações de crédito acima relacionadas.

Expediente TC-41223/026/11 – cópia do relatório da Dra. Eleonora Bordini Coca, do Ministério Público da União / Ministério Público do Trabalho em Campinas, exarado nos autos do Processo nº 001874.2011.15.000/9, noticiando a cessão de servidores públicos do Município de Cordeirópolis ao Hospital e Maternidade daquela cidade, sem a expedição das portarias correspondentes – a matéria foi objeto de apontamento no item D.3.4 deste relatório;

Expediente TC- 20617/026/13 – o Doutor Márcio Fernando Elias Rosa, Procurador-Geral de Justiça, encaminha pedido contido no ofício nº 081/2012 do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO (Núcleo Piracicaba), solicitando informações sobre diversos Municípios. Segundo levantamento de fls. 99/102 do citado Expediente, efetuado pela UR-10, nos relatórios de fiscalização, referentes aos exercícios de 2009 a 2011, não consta que o Município de Cordeirópolis tenha celebrado contratos com as empresas mencionadas no referido ofício. Em pesquisa complementar, no banco de dados do Sistema Audesp, por meio da ferramenta PENTAHO, não se verificou a emissão de empenhos e pagamentos efetuados por esse Município às empresas mencionadas no ofício.



1.3. A autoridade responsável exerceu o contraditório mediante o oferecimento de esclarecimentos, procurando afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de fiscalização.-

1.4. A Assessoria Técnica, quanto aos aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, afirmou que o déficit orçamentário de 2,8% resultou em despesas de capital, traduzindo-se em enriquecimento do erário municipal, cujo patamar pode ser aceitável pela Corte, tendo em vista que os demais indicadores não comprometem a execução financeira orçamentária do exame seguinte.

Assim, posicionou-se por não haver restrição, neste tocante, à emissão de parecer favorável às contas em apreço.

No âmbito jurídico, a Assessoria Técnica sugeriu a adoção de medidas corretivas referentes aos óbices listados nos capítulos “adiantamento”, “ordem cronológica de pagamentos” e “pessoal”.

Dito isso, em síntese, a Assessoria Técnica e sua Chefia opinaram pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas.

1.5. O Ministério Público de Contas posicionou-se no mesmo sentido, entendendo que os apontamentos efetuados podem ser tratados como ressalvas ou comportam recomendações.

1.6. Após as manifestações dos Órgãos Técnicos, o responsável foi notificado para apresentar esclarecimentos complementares, em relação a alguns apontamentos constantes do relatório de Fiscalização, dentre eles o elevado montante de créditos adicionais abertos.

1.7. Em resposta, foi juntada aos autos, em 12/08/2013, a documentação de fls. 432/469.

É o relatório.



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS.

2.2. Extraí-se dos autos que o Município promoveu os seguintes investimentos:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	26,12%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	91,70%	Mínimo = 60%
Utilização dos recursos do Fundeb (artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100,00%	Mínimo = 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III)	20,09%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b")	47,64%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		
O Município não possuía precatórios a pagar no exercício.		
Encargos Sociais: recolhimentos efetuados		

As informações condensadas no quadro acima evidenciam que foi aplicada, nos setores de Ensino e Saúde, maior quantidade de recursos do que os mínimos obrigatórios, e que a despesa com pessoal permaneceu em patamar inferior ao limite legal.

2.3. Sob o enfoque contábil, pode-se dizer que os números obtidos demonstram uma situação quase que de equilíbrio.



Sobre o déficit orçamentário de R\$ 2.176.563,44, equivalente a 2,82% da receita arrecadada, entendo que pode ser tolerado, pois, embora não amparado em superávit financeiro do exercício anterior, não se encontra em patamar difícil de ser revertido nos próximos exercícios.

Ademais, como destacado pela Assessoria Técnica especializada, há que se considerar, no caso em tela, o volume de investimentos realizados pela Administração no exercício (8,5% em relação à receita corrente líquida), em valor bem acima do déficit verificado.

Corroborando positivamente, na análise dos aspectos fiscais da Municipalidade, a redução de 16,1% na dívida consolidada e o seu baixo percentual (2,0%) em relação à receita corrente líquida.

Acerca da elevação do déficit financeiro de 120% no resultado financeiro, indicando falta de liquidez frente aos compromissos de curto prazo, o Responsável argumentou, em sua peça defensiva, que a capacidade de investimentos dos municípios brasileiros vem diminuindo gradativamente, ano a ano, em razão da repartição tributária que não os beneficia, e da queda dos repasses do FPM em face das isenções e reduções de alíquotas pela União.

Complementou que utilizou recursos próprios para fazer frente às despesas de Capital de R\$ 7.360.033,56, após frustrada a expectativa de aporte de recursos das esferas Federal e Estadual, e que a elevação do déficit deve-se, justamente, aos investimentos realizados com recursos próprios.

De minha parte, tenho que o desacerto pode ser tolerado, cabendo, nas circunstâncias, recomendar à Municipalidade que adote providências voltadas à obtenção de superávits nos próximos exercícios, a fim de neutralizar o resultado financeiro negativo apurado nos presentes autos, da ordem de R\$ 3.701.929,63, equivalente a 4,4% da receita corrente líquida.

Quanto à divergência apurada pela equipe de fiscalização na execução orçamentária, concernente às transferências de duodécimos à Câmara Municipal, entre o balanço orçamentário da Câmara Municipal e o razão contábil da Prefeitura, de R\$ 23.940,37, anunciou a autoridade responsável sua regularização, com a eliminação da falha já no exercício seguinte, fato que deve ser verificado pelo órgão de instrução em próximo roteiro.



2.4 – No tocante à elasticidade de 25% para abertura de créditos suplementares, bem como ao fato da Prefeitura promover alterações orçamentárias correspondentes a 36,9% da despesa inicialmente fixada na Lei Orçamentária Anual, extrapolando o limite estabelecido nessa mesma Lei, cumpre tecer algumas considerações.

Primeiro, quanto à elástica licença orçamentária concedida pelo Legislativo, de fato, não há na legislação vigente um percentual máximo estabelecido para a abertura de créditos suplementares, nem a limitação percentual de estimativa de inflação se encontra expressada no texto constitucional (§ 8º do artigo 165 da CF), ou mesmo no artigo 7º, I, da Lei Federal 4.320/64.

No entanto, é pertinente lembrar o motivo deste Tribunal, na sua função pedagógica de bem orientar os jurisdicionados, ter editado o Comunicado SDG nº 29/2010.

De um modo geral, objetivou-se o aprimoramento da elaboração das peças de planejamento.

Obviamente, o mecanismo de abertura de créditos adicionais serve para dar flexibilidade ao orçamento, contudo, o meticuloso planejamento minimiza a ocorrência de imprevistos, já que, conforme alegou o interessado, suplementações são necessárias para atender demandas não passíveis de previsão à época de sua elaboração, cuja ocorrência poderá advir ao longo do exercício.

Nessa ótica, este Tribunal, em sua firme jurisprudência, expressada no texto do Comunicado, recomenda que a alteração da peça de planejamento, por meio de créditos adicionais, não extrapole o limite do índice de inflação.

A experiência vem mostrando que índices muito flexíveis encobrem defeitos no planejamento, além de prejudicar a execução das políticas prometidas na campanha eleitoral perante a comunidade.

A autorização para modificar um quarto da proposta inicial (25%) pode comprometer o processo democrático, afigurando-se uma situação anômala,



em que o Chefe do Executivo se investe de um poder que favorece a desmandos e ao imediatismo.

Além disso, no que tange à extrapolação do limite de 25%, defendeu o Responsável que não se tratou de um equívoco, eis que o limite autorizado pelo Legislativo não correspondeu aos 25% do artigo 6º, I, da Lei Orçamentária Anual.

Esclareceu que existem outros dispositivos nessa mesma Lei que autorizam diversas situações, destacando o inciso IV do artigo 7º, destinado ao reforço de dotações de ações com a anulação de outras dotações, nos termos do artigo 43, § 1º, III, da Lei 4.320/64, até o limite de 1/3 (um terço) da receita prevista para o exercício.

Enfim, explicou detalhadamente cada tipo de abertura de créditos, demonstrando que não superou o limite de 25% previsto no inciso I do artigo 6º da Lei Orçamentária Anual.

Observe que, independente da autorização para abertura de créditos adicionais contida no Diploma em comento, a anomalia mencionada se confirma, já que o Executivo está autorizado a alterar ainda mais o orçamento, ou seja, mais que um quarto de toda a despesa fixada.

Em que pese essas incongruências, o fato não causou prejuízo insustentável aos sistemas orçamentário e financeiro, entretanto, a falha deve ser alçada ao campo das recomendações, para que, doravante, a Origem aprimore as peças de planejamento, a fim de evitar alterações tão significativas como as ora verificadas, pois trata-se de procedimento que certamente prejudica a vontade popular, uma vez que propicia ao Executivo modificar parte considerável do orçamento, tornando-o, em última análise, mera peça de ficção.

2.5. No capítulo “Outras Despesas”, o laudo de fiscalização apontou impropriedade nos processos de despesas, sob o regime de adiantamento, referentes às prestações de contas realizadas por servidores.

O exame amostral apontou 02 prestações de contas ocorridas fora do prazo legal, sem cobrança da multa por atraso.



Em relação a isso, o Responsável alegou que houve, sim, a aplicação de sanção, anexando farta documentação comprobatória aos autos.

Sendo assim, sob esse aspecto, torna-se insubsistente o apontamento.

Por outro lado, deverá a origem adotar providências para que não mais ocorram atrasos nas prestações de contas das despesas feitas sob o regime de adiantamento, o que desde já recomendo.

2.6. Na área de pessoal, verificou-se que a Municipalidade foi autuada pelo Ministério Público do Trabalho, em razão do acúmulo de férias de servidores, algumas desde o exercício de 2008, cuja situação vem sendo objeto de apontamento há vários exercícios.

De um lado, verifico que o Executivo firmou o Termo de Ajustamento de Conduta nº 158/2012 com o Ministério Público do Trabalho, comprometendo-se a efetuar o pagamento da remuneração ou do abono de férias, mediante recibo, até dois dias antes do início do período de gozo, nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

De outro, a autoridade responsável afirmou que a situação de acúmulo de férias dos servidores foi devidamente regularizada, e anexou aos autos uma relação denominada “relatório do CN-SIAP/CONAM”, evidenciando que não há mais servidores com férias vencidas.

Ressalte-se, contudo, que tal documento não prova, de maneira cabal, que a situação foi totalmente regularizada; portanto, o fato deverá ser alvo de acompanhamento da Corte nos próximos roteiros de fiscalização.

2.7. Registrou-se, ainda, a realização de horas extras acima do permitido pela CLT durante todo o exercício, no entanto, segundo a defesa, isso ocorreu em casos excepcionais, devido à falta de funcionários para escala de revezamento.

Ademais, a autoridade responsável anunciou a adoção de providências, realizando concursos públicos para suprir a demanda de serviços, juntando aos autos cópia do edital do concurso nº 01/2011 e a lista de classificação dos candidatos.



Diante disso, entendo que a falha pode ser relevada, sem prejuízo da recomendação de estilo.

2.8. Acerca da cessão de servidores a outros órgãos, sem as respectivas Portarias de designação, que foi inclusive motivo de comunicação a esta Corte pelo Ministério Público do Trabalho, o responsável reconheceu o fato, e encartou aos autos os Convênios firmados com citados entes, bem como a legislação autorizativa.

Considero, no entanto, que referidos documentos não isentam a Municipalidade de formalizar as mencionadas cessões por meio de Portarias.

Sendo assim, deverá a Origem, de imediato, editar as Portarias de designação de cada servidor cedido aos diversos órgãos conveniados, o que desde já fica recomendado.

2.9. Em relação aos demais apontamentos, uns foram solvidos pela defesa, e outros, remanescentes, podem ser relevados, quer pela natureza formal, quer porque são insuficientes para contaminar as contas em apreciação, cabendo recomendações ao Executivo, para que evite a reedição das falhas apontadas nos itens: “planejamento (Plano Municipal de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos)” e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

2.10. Dirigindo, agora, a atenção para uma questão de fundamental importância no âmbito do Município, especificamente, sobre a qualidade do gasto público em suas áreas de atuação, nota-se certa ineficiência no setor de saúde.

Observa-se que os dispêndios culminaram com uma aplicação bem acima do mínimo estabelecido, mais de 20% de suas receitas de impostos, mas que não se traduziram em resultados totalmente satisfatórios.

É que as taxas de mortalidade da população infantil e na infância se situaram acima do verificado na região de governo e, também, do Estado de São Paulo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Dados	2011		
	CORDEIRÓPOLIS	RG de Limeira	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	19,61	13,53	11,55
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	23,53	14,88	13,35
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	106,21	113,63	119,61
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3.234,82	3.614,85	3.611,03
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	5,49%	7,32%	6,88%

Assim, recomendação para que aprimore as políticas públicas na área da saúde é medida que se impõe, pois a utilização de recursos públicos deve ser diretamente proporcional aos efeitos causados pelas políticas adotadas.

2.11. Diante do exposto, no mesmo sentido das manifestações da Assessoria Técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO no sentido da emissão de Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, recomendando-lhe que:

- aprimore as peças de planejamento, de modo que as alterações orçamentárias sejam realizadas até o limite autorizado, observando, ainda, a média inflacionária do período;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- tome providências voltadas à obtenção de superávits nos próximos exercícios, para neutralizar o resultado financeiro negativo apurado no exercício;
- adote medidas para que não mais ocorram atrasos na prestação de contas das despesas realizadas sob o regime de adiantamentos;
- evite que os servidores trabalhem além da jornada normal de trabalho, perfazendo horas extras acima do limite permitido na legislação de regência.
- formalize, de imediato, a designação de cada servidor cedido aos diversos órgãos conveniados, por meio de Portaria.
- evite a reedição das falhas apontadas nos itens: “planejamento (Plano Municipal de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos)” e “atendimento às Instruções, Lei Orgânica e recomendações do Tribunal”.

Deverá constar, ainda, do ofício recomendação para que a Administração envide esforços no setor de saúde, objetivando reduzir as taxas de mortalidade infantil e na infância.

O Expediente TC-20617/026/13 deverá ser desvinculado destes autos, com retorno ao Gabinete do relator, para fins de oficialar a autoridade subscritora.

Os Expedientes TCs. 712/010/11, 817/010/11, 843/010/11, 860/010/11, 1585/010/11, 1655/010/11, 753/010/11, 923/010/11 e 1586/010/11, que tratam dos pareceres jurídicos emitidos pela Prefeitura, visando à contratação de operações de crédito, cujos empréstimos não foram concretizados no exercício de 2011, deverão ser desvinculados destes autos e encaminhados ao Eminentíssimo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, relator das contas de 2012, da Prefeitura de Cordeirópolis (TC-1504/026/12).

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO