



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

Conselheiro-Substituto Samy Wurman

Segunda Câmara

Sessão: **09/10/2018**

109 00003858.989.16-3 CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Cordeirópolis.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Amarildo Antonio Zorzo.

Advogado(s): Flávia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Renata Maria Palavéri Zamaro (OAB/SP nº 376.248) e outros.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-10 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Ensino	29,76%	(25%)
FUNDEB	100%	(95% □ 100%)
Magistério	95,40%	(60%)
Pessoal	53,93%	(54%)
Saúde	21,12%	(15%)
Transferências ao Legislativo	4,16%	(7%)
Receita Prevista	R\$ 129.270.454,23	
Receita Realizada	R\$ 113.720.511,93	
Execução orçamentária – déficit	R\$4.294.659,25 – 3,78%	
Execução financeira – déficit	R\$ 2.874.383,87	
Ultimo Ano de Mandato – artigo 42 da LRF	Irregular	
Precatórios (pagamentos)	Regular	
Encargos sociais	Regular	

Ementa: Contas de Prefeitura. Parecer Desfavorável. Infringência à vedação contida no artigo 42 da LRF.

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Cordeirópolis**, relativas ao exercício de 2016.



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

Registre-se que estas contas foram objeto de acompanhamento quadrimestral pela Unidade Regional de Araras - UR 10, conforme relatórios consignados nos eventos 30 e 59.

Nos respectivos relatórios constam os resultados da verificação dos itens selecionados pela relevância, histórico, materialidade e outros fatores que determinaram sua inclusão nos períodos analisados.

O responsável teve ciência dos apontamentos sem a necessidade de apresentação de justificativas, mas somente com o intuito de adotar providências dentro do próprio exercício, possibilitando a correção de eventuais falhas, resultando numa melhoria das contas apresentadas.

Do relatório final (ev. 85), as falhas que se destacam são as seguintes:

Planejamento Das Políticas Públicas

- não edição do Plano de Mobilidade Urbana;
- cumprimento parcial das normas de acessibilidade vigentes.

Controle Interno

- não atendimento às recomendações traçadas nos relatórios do Controle Interno.

Fiscalização Ordenada

- incorreções verificadas no setor da Merenda e no site da Transparência.

Dos Resultados

- déficit de arrecadação;
- déficit orçamentário não amparado totalmente pelo superávit financeiro do ano anterior;
- abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondentes a 39,67% da Despesa Fixada;
- déficit Financeiro;



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

- ausência de liquidez face aos compromissos de curto prazo.

Dívida De Longo Prazo

- divergência entre o valor dos encargos sociais informado ao Sistema AUDESP e o registrado nas peças contábeis;
- dívida com Precatórios e parcelamentos de PASEP e FGTS informados como "Outras Dívidas" no Sistema AUDESP.

Dívida Ativa

- análise prejudicada devido às divergências entre os valores verificados na Contabilidade (lançados no Sistema AUDESP) e o registrado no setor de Dívida Ativa, não restando esclarecidos e comprovados quais os valores corretos a serem considerados pela fiscalização.

Despesa de Pessoal

- despesa com pessoal ultrapassou o limite prudencial previsto no art. 59, § 1º, inciso II, da Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000.

Ensino

- retificação do índice considerado pela origem (de 30,23% para 29,76%) após as exclusões promovidas pela fiscalização.

Demais Aspectos Relacionados à Educação: o município possui 5 (cinco) professores sem formação específica para Educação Básica; insuficiência de vagas no ensino infantil.

Saúde

- retificação do índice considerado pela origem (de 21,17% para 21,12%) após as exclusões promovidas pela fiscalização.

Demais Despesas Elegíveis Para Análise

Adiantamento de Viagem (R\$ 7.000,00): não há justificativa, tampouco apresentação de documentos que comprovem a necessidade do deslocamento até a cidade de Brasília. Além disso, não consta do referido processo a quantidade e os nomes das pessoas que utilizaram as verbas despendidas.

Licitação

- não adoção do pregão eletrônico.

Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP

- divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no sistema.



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

Quadro de Pessoal

- Quadro de pessoal do 3º quadrimestre de 2016 não informado ao Sistema AUDESP;
- cargos em comissão, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções E Recomendações Do Tribunal

- não atendimento às recomendações exaradas em exercícios anteriores relacionadas à Mobilidade Urbana; Quadro de Pessoal; Despesas com Pessoal; Sistema AUDESP; e Licitações.

Dois Últimos Quadrimestres - Cobertura Monetária Para Despesas Empenhadas E Liquidadas

- no demonstrativo elaborado pela Origem não restou esclarecido o saldo de R\$ 21.565,14, informado ao Sistema AUDESP como saldo de restos a pagar liquidados em 30/04/2016;
- não atendimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Despesa De Pessoal Nos Últimos 180¹ (Cento E Oitenta) Dias Do Mandato

- não atendimento ao artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O responsável foi regularmente notificado por meio de publicação no Diário Oficial do Estado (ev. 99) e, após prazos dilatados a pedido pela Prefeitura Municipal (ev. 116 e 136), cujos efeitos se estenderam ao então responsável, trouxe ele defesa (ev. 146).

¹

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2016
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	62.406.378,41	117.404.313,57	53,1551%	53,1551%
07	62.653.417,27	118.680.114,23	52,7918%	
08	63.148.795,07	119.860.791,76	52,6851%	
09	63.826.989,79	119.084.618,76	53,5980%	
10	64.370.774,88	119.704.743,45	53,7746%	
11	65.193.951,32	120.002.157,87	54,3273%	
12	65.827.268,55	122.070.232,65	53,9257%	
Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				0,77%



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

Entre os muitos pontos abordados, sustenta que o déficit orçamentário apurado ao final do período estava amparado parcialmente pelo superávit vindo do exercício anterior (R\$ 904.852,31), e que o resultado retificado seria decorrente da queda de receitas (transferências de recursos estaduais e federais), mas que não comprometeu o exercício seguinte, posto que o valor registrado representa menos de um mês de arrecadação.

Relativamente à vedação contida no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, defende que do quadro elaborado devem ser excluídos os restos a pagar de exercícios anteriores, bem como aqueles contraídos até 30 de abril de 2016, para que se faça a análise real se efetivamente o administrador assumiu obrigação ao arrepio da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para o responsável, a Prefeitura, em 31/12/2016 possuía liquidez plena de R\$ 67.650,66 frente à totalidade dos valores inscritos em restos a pagar.

A ATJ (ev.160) concluiu pela emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das presentes contas em virtude das questões relacionadas aos aspectos orçamentários e financeiros e da infringência ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sobre esse último ponto, destaca que argumentos semelhantes aos encaminhados pelo interessado já não foram aceitos quando do exame das contas do Município de Estiva Gerbi (TC 2065/026/12); e do Município de Holambra (TC 2066/026/12), todas pertencentes ao exercício de 2012 e apreciadas pelo e. Tribunal Pleno. Entende, portanto, que não existe nenhuma correção a ser feita nos cálculos da fiscalização.



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

Registra, no entanto, que deve ser afastada a infringência ao artigo 21, § único da Lei de Responsabilidade Fiscal. A uma, porque a contratação de servidores para cargos em comissão de livre provimento, por sua natureza transitória, podem ser exonerados a qualquer tempo. Tanto é assim que todos os 16 (dezesseis) servidores, a que se referiu a Fiscalização, foram exonerados antes do término do exercício, mediante as Portarias n.ºs. 10.459/16 e 10.393/16. E a duas, por verificar que os funcionários admitidos por tempo determinado, para desempenho do cargo de Professor PEB I foram admitidos com base em concurso público homologado aos 04/07/2014, ato muito anterior aos últimos 180 dias do mandato.

O **Ministério Público de Contas (ev. 165)** opinou pela emissão de **parecer desfavorável** por conta dos aspectos orçamentários e financeiros; das excessivas alterações orçamentárias, correspondentes a 39,67% da despesa inicialmente fixada; da admissão de servidores e contratação de horas extras mesmo estando sob as vedações impostas pelo art. 22, parágrafo único, da LRF; da insuficiência de vagas na Educação Infantil, em inobservância ao disposto no artigo 208 da Constituição Federal; das despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres sem cobertura financeira, em desatendimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal; do desatendimento ao art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A SDG (ev. 176) expôs que a única questão a comprometer as contas diz respeito à infringência ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



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

Em relação aos aspectos orçamentários e financeiros, registra que o Executivo anotou um déficit de execução orçamentária equivalente a 3,78% ou R\$ 4,294 milhões com parcial amparo financeiro anterior de R\$ 904 mil, resultando em um déficit ajustado de - 2,97% e com uma dívida líquida de curto prazo proporcional a 30% de um único mês de arrecadação, parâmetro central na análise financeira por esta Corte, o que, por ora, não compromete orçamentos futuros.

Todavia, em relação ao artigo 42 da LRF, observa que, não obstante os argumentos de defesa, não houve queda na arrecadação, uma vez que a mesma aumentou de R\$ 114,337 milhões em 2015 para R\$ 122,070 milhões em 2016, cerca de R\$ 7,733 milhões, quantia mais que considerável para que o exercício fosse encerrado com efetiva disponibilidade financeira.

Na mesma linha, a afirmativa de que o atendimento aos demais indicadores isentaria o descumprimento do artigo 42, revela-se improcedente, conquanto a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que tal impropriedade constitui causa bastante, ainda que isoladamente, para a reprovação de contas municipais.

E constata que os relatórios trazidos pela defesa, que em tese justificariam a exclusão em 31-12-2016 dos Restos a Pagar de gestões anteriores, bem como daqueles contraídos entre 01-01 e 30-04, se fazem acompanhar de meras relações emitidas após o exercício em exame, com valores e situações desprovidos da mínima comprovação documental que lhes dê suporte, impedindo que seja acolhido e que se possa concluir pela regularidade da matéria, diferente do citado



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

TC 1991/026/12, que acatou tal justificativa tão somente porque demonstrado.

Posto isso, manifesta-se pela emissão de **parecer desfavorável** às contas da Prefeitura Municipal de Cordeirópolis, relativas ao exercício de 2016.

Por fim, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, a situação operacional da educação no Município em exame é retratada nas Tabelas abaixo:

IDEB - Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

	Nota Obtida				Metas						
	2009	2011	2013	2015	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Cordeirópolis											
Anos Iniciais	5,9	5,7	6,2	6,3	5,1	5,5	5,7	6,0	6,2	6,5	6,7
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
Cordeirópolis	2.800	2.689	R\$ 31.560.028,94	R\$ 32.532.023,10
Região Administrativa de Campinas	592.505	607.566	R\$ 5.988.964.914,60	R\$ 6.394.331.325,59
<<644 municípios>>	3.026.513	3.085.006	R\$ 27.005.387.361,59	R\$ 28.820.140.868,52

	Gasto anual por aluno	
	2015	2016
Cordeirópolis	R\$ 11.271,44	R\$ 12.098,19
Região Administrativa de Campinas	R\$ 10.107,87	R\$ 10.524,50
<<644 municípios>>	R\$ 8.922,94	R\$ 9.342,00

Fonte: Censo Escolar / AUDESP



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

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

Dados da Saúde

	Habitantes		Gasto em Saúde	
	2015	2016	2015	2016
Cordeirópolis	22.824	23.123	R\$ 25.680.868,82	R\$ 28.755.103,22
Região Administrativa de Campinas	6.628.167	6.690.076	R\$ 5.653.149.321,72	R\$ 6.108.852.754,14
<<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
Cordeirópolis	R\$ 1.125,17	R\$ 1.243,57
Região Administrativa de Campinas	R\$ 852,90	R\$ 913,12
<<644 municípios>>	R\$ 774,24	R\$ 821,61

Fonte: Censo Escolar / AUDESP

E 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+	C	C	B
2015	C+	C+	B	C	B	B	C+	B
2016	B	B+	B+	C	B	C	C	C+

Contas anteriores:

2015 TC 002137/026/15 favorável²

2014 TC 000045/026/14 favorável³

2013 TC 001572/026/13 favorável⁴

É o relatório.

rcbnm

² D.O.E. em 03/03/2017

³ D.O.E. em 27/10/2016

⁴ D.O.E. em 19/03/2015



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

Voto

00003858.989.16-3

A instrução dos autos revela que o Município de Cordeirópolis observou as normas constitucionais e legais no que se refere à aplicação de recursos no ensino global (artigo 212 da Constituição Federal); no FUNDEB (artigo 21, caput da Lei Federal 11.494/11); na saúde (artigo 7º, da Lei nº 141/12); e na remuneração dos profissionais do magistério (FUNDEB, artigo 60, inciso XII, do ADCT).

Revela também a correta liquidação de sua dívida judicial (precatórios e requisitórios de pequeno valor); que as transferências de duodécimos ao Legislativo e a remuneração dos agentes políticos estiveram dentro do limite constitucional, além de regular recolhimento dos encargos sociais (INSS, PASEP e FGTS).

As despesas com pessoal e reflexos não ultrapassaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois corresponderam a 53,93% da receita corrente líquida do município. Todavia, tal índice esteve acima do limite prudencial, estabelecido no parágrafo único do artigo 22 da Lei Complementar nº 101/2000. Nesse caso, deve a administração ser alertada para que observe as restrições contidas na mencionada norma legal.

Ainda em relação a esse aspecto, acolho as ponderações de ATJ e afasto a inadequação quanto ao artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (aumento da taxa de despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato).



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

Em relação aos resultados econômicos e financeiros, o Município apresentou déficit de arrecadação no montante de R\$ 15.549.942,30 (12,03%) da receita prevista. O resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$ 4.294.659,25 (3,78%) da receita efetivamente arrecadada, cujo valor estava parcialmente amparado pelo superávit financeiro vindo do exercício anterior (R\$ 904.852,31).

O resultado financeiro ao final do período foi deficitário em R\$ 2.874.383,87, equivalente a aproximadamente 7 (sete) dias de arrecadação da Receita Corrente Líquida -RCL (R\$ 122.070.232,65), portanto, encontra-se dentro do patamar tolerado por esta Corte, por não exigir grande esforço fiscal por parte do Município para o reverter no exercício futuro.

O Resultado econômico que era positivo em R\$ 59.046.541,03 se elevou para R\$ 204.684.208,85 e o patrimonial se elevou de R\$ 131.207.377,05 para R\$ 337.493.758,59.

Entretanto, apesar destes aspectos positivos, as contas estão comprometidas em virtude da infringência ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme demonstrativo elaborado pela fiscalização desta Corte de Contas e avalizado por todos os órgãos técnicos da Casa, a Prefeitura saiu de uma disponibilidade financeira de R\$ 7.584.295,89 em 30-04-2016 para uma iliquidez de R\$ 638.301,94 em 31/12/2016, em descumprimento ao artigo 42 da LRF.

O Município foi alertado por 8 (oito) vezes sobre a questão, mas não adotou providências para ajustar o



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

descompasso entre as disponibilidades financeiras e as exigibilidades.

Sobre essa questão, lembro, por oportuno, as orientações traçadas nos Manuais deste Tribunal, mais precisamente naquele intitulado "Os Cuidados com o último ano de Mandato":

(...)

Em face de sua previsibilidade, as despesas continuadas, frequentes, corriqueiras, não geradas, propriamente, entre maio e dezembro, precisam, óbvio, de suporte de caixa. Do contrário, estaria sancionada afronta a fundamento de responsabilidade fiscal, validando-se empenhos sem cobertura financeira e, daí, mais dívida para o mandatário seguinte. De mais a mais, gestores irresponsáveis reservariam numerário para as novas despesas, aquelas contratadas entre maio e dezembro do último ano, deixando descobertas as geradas em época pretérita, às quais, vale ressaltar, têm maior vulto; relacionam-se à operação e manutenção da máquina pública.

Diante de tudo isso, aqui se recomenda que, deficitária em 30 de abril do último ano de mandato, recuse a Prefeitura despesa nova; isso, para que possa monetariamente suportar os gastos preexistentes, daí não transferindo mais dívida ao próximo gestor. Para tanto, deve a administração valer-se da limitação de empenho e de rigorosa planificação de caixa.

Por fim, as demais incorreções foram de natureza meramente formal, cuja incidência não obistou o regular funcionamento dos setores onde se verificaram ou causou prejuízos de caráter financeiro. Assim, para elas, caberão recomendações que se farão à margem do parecer.

Por tudo isso, não obstante os aspectos favoráveis registrados, voto pela emissão de parecer **desfavorável** à aprovação das contas prestadas pela **Prefeitura Municipal de Cordeirópolis**, relativas ao exercício de 2016, exceção



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

feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino que se expeça **ofício** ao Executivo recomendando-lhe que:

- edite o Plano de Mobilidade Urbana, em respeito ao artigo 24 da Lei Federal 12.587/2012;
- promova o integral cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade ;
- atente aos apontamentos do controle interno, tomando as devidas providências, conforme observado nos relatórios;
- sane as falhas apontadas na Fiscalização Ordenada em relação à Merenda e à Transparência;
- atente ao limite de despesa com pessoal disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, sujeitando-se às vedações do artigo 22 da referida lei;
- atente para a formação de nível superior dos professores da educação básica;
- efetue o recolhimento dos encargos sociais dentro dos prazos estabelecidos, evitando, com isso, a sujeição a juros e multa que oneram o erário;
- compatibilize as despesas sujeitas ao regime de adiantamentos ao artigo 68 da Lei nº 4.320/64 e ao Comunicado SDG nº 19/2010, bem como ao disposto na legislação local, a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos;
- observe o que dispõe a Lei de Licitações e demais normas aplicáveis no que se refere à instrução dos certames



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

licitatórios, considerando, ademais, a adoção do pregão eletrônico;

- alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei Federal 4.320/1964), observando o Comunicado SDG 34/2009; e

- adote providências quanto à revisão de seu Quadro de Pessoal, especialmente no que toca aos cargos em comissão cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento, e à cessão de servidores a outros órgãos públicos.

Arquivem-se definitivamente eventuais expedientes eletrônicos referenciados. Fica também autorizado o arquivamento, quando oportuno, deste processo.



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