



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
7ª Procuradoria de Contas**

TC - 2782.989.20

Fl. 1

| | |
|--|---------------------|
| Processo nº: | TC-2782.989.20 |
| Prefeitura Municipal: | Cordeirópolis |
| Prefeito (a): | José Adinan Ortolan |
| População estimada: | 24.826 |
| Porte do Município¹: | Pequeno |
| Receita Corrente Líquida (RCL)²: | R\$ 152.749.838,40 |
| Exercício: | 2020 |
| Matéria: | Contas anuais |

Em exame, nos termos do art. 71, I, c/c art. 31, §1º, ambos da Constituição Federal, art. 33, XIII, da Constituição Estadual, e art. 2º, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, prestação das contas municipais em epígrafe.

A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro abaixo:

| SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL | |
|---|--------------------------|
| CONTROLE INTERNO | Parcialmente Regular |
| EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Resultado no exercício | 0,42% |
| EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Percentual de investimentos | 13,15% |
| DÍVIDA DE CURTO PRAZO | Favorável |
| DÍVIDA DE LONGO PRAZO | Desfavorável |
| PRECATÓRIOS – Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais? | Sim |
| PRECATÓRIOS – Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta? | Sim |
| ENCARGOS – Efetuados os recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS)? | Não |
| ENCARGOS – Efetuados os recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social? | Prejudicado ³ |
| ENCARGOS – Está cumprindo parcelamentos de débitos de encargos? | Sim |
| TRANSFERÊNCIAS AO LEGISLATIVO – Os repasses atenderam ao limite constitucional? | Sim |
| LRF – Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame | 52,16% |
| LRF – Atendido o artigo 42, da LRF? | Sim |
| LRF – Atendido o artigo 21, II, da LRF? | Não ⁴ |
| ENSINO – Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%) | 29,09% |
| ENSINO – FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 60%) | 93,65% |
| ENSINO – Recursos FUNDEB aplicados no exercício | 100% |
| ENSINO – Se deferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente? | Prejudicado |
| SAÚDE – Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%) | 20,50% |

¹ Conforme critérios de uso interno definidos pelo TCESP.

² Evento 56.52, fl. 01.

³ Evento 56.52, fl. 11: “O município não possui RPPS”.

⁴ Evento 56.52, fl. 32: “Se considerado o valor ajustado pela Fiscalização”.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](#)



[MPdeContas_SP](#)



[mpc_sp](#)



spoti.fi/20QcACq



(11) 3292-4302



Preliminarmente, ressalta-se que as contas desta Municipalidade foram objeto de acompanhamento quadrimestral, com base no art. 1º, § 1º, da Resolução nº 01/2012, cujas ocorrências de fiscalização foram anotadas nos relatórios anexados eletronicamente nos eventos 18.10 (1º Quadrimestre) e 44.15 (2º Quadrimestre), objetivando oportunizar à Administração a prevenção e correção dos rumos das ações que se apresentassem com tendências ao descumprimento dos objetivos estabelecidos, dentro do próprio período.

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, com recomendações, vez que as contas de governo não se apresentaram dentro dos parâmetros legais e dos padrões esperados por este Tribunal.

A despeito das conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 90), o *Parquet* de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

A **gestão irregular dos encargos previdenciários** é fato desabonador à administração, que obsta, por si só, a aprovação dos resultados obtidos pela gestão.

Nesse viés, anota a Fiscalização que o Executivo deixou de recolher, no momento oportuno, contribuições previdenciárias devidas ao INSS atinentes às competências 03 a 11/2020, realizando acordo de parcelamento (60 parcelas) da dívida junto à Receita Federal. Além disso, a Prefeitura de Cordeirópolis firmou acordo de parcelamento (48 parcelas) relativo às competências 03 a 09/2020 do PASEP (evento 56.52, fls. 11/13).

Chama atenção, inclusive, que a Prefeitura tenha celebrado os referidos acordos, tendo em vista o superávit orçamentário de R\$ 676.506,06 e o superávit financeiro de R\$2.947.720,19 apurados pela inspeção (evento 56.52, fls. 07/09).

Casos como esse, Vossa Excelência, deixam claros os nocivos efeitos às finanças dos municípios paulistas causados pela excessiva benevolência com que a questão vem sendo tratada no âmbito desta Casa.

Gestores têm deixado de repassar encargos sociais à entidade de Previdência, com a tranquilidade de ver seus demonstrativos aprovados pelo Controle Externo enquanto ostentam indicadores econômico-financeiros distorcidos que mascaram o evidente prejuízo à futura agenda de ações governamentais.





Procedendo de tal maneira, obrigações têm sido postergadas para exercícios seguintes, aumentando desnecessariamente o endividamento municipal e submetendo o ente a sanções financeiras (multas e juros) que, em última instância, serão suportadas pelos contribuintes.

Ressalta-se o alarmante aumento da dívida consolidada de 73,76%, em grande medida, em decorrência do não pagamento de contribuições previdenciárias devidas do exercício em tela (evento 56.52, fl. 09).

É nesse sentido que o *Parquet* reafirma o seu posicionamento pela reprovação dos demonstrativos em que resta comprovada a realização de parcelamento de encargos sociais, haja vista o aumento da dívida de longo prazo e a ocorrência de dano ao erário, decorrente de ato de gestão antieconômico, configurado, no caso, pela assunção de encargos financeiros lesivos aos cofres públicos, decorrentes da desídia no pagamento tempestivo de contribuições a que sabidamente o gestor estava obrigado.

Noutro giro, acerca das **despesas laborais**, a Fiscalização anotou inobservância ao previsto no §1º, art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista a não contabilização de despesas com plantões e outros procedimentos médicos pelo setor da saúde, por intermédio do Cismetro – Consórcio Intermunicipal de Saúde na Região Metropolitana de Campinas (evento 56.52, fls. 13/14).

Em suas justificativas, o Interessado discorda dos ajustes promovidos pela Fiscalização, argumentando, em suma, que “*contratação em exame não caracteriza a substituição de mão de obra dos serviços prestados pela Administração Pública, muito menos terceirização*”. Além disso, aduz que os serviços médicos contratados se destinaram a atividades-meio e que não há hierarquia e subordinação entre os empregados e a Prefeitura (evento 78.1, fls. 13/18).

O alegado, contudo, não merece prosperar, pois o caráter de substitutividade resta evidente no caso sob análise.

Isso porque, como é possível observar no exame dos serviços prestados na área da saúde através do Cismetro (eventos 56.30, 56.31, 56.32 e 56.33), grande parte das funções contratadas possui correspondente no quadro de pessoal da Municipalidade (evento 56.35). Nesse sentido: a empresa Hospitalar Serviços Médicos SS foi contratada para prestar serviços





de consulta dermatológica a despeito de haver 2 (duas) vagas para essa função não providas no Município (evento 56.30, fl. 04, e evento 56.35, fl. 04); e a empresa Martins & Vinhal Serviços Médicos LTDA foi contratada para prestação de serviços de consulta psiquiátrica mesmo havendo 2 (dois) cargos de Médico Psiquiatra vagos no quadro de pessoal da Prefeitura (evento 56.30, fl. 07, e evento 56.35, fl. 04).

Sendo assim, considerando-se as inclusões no cômputo das despesas com pessoal, restou configurada a violação ao limite previsto no art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF, no segundo quadrimestre de 2020 (evento 56.52, fl. 13):

| 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% |

Embora o Município tenha encerrado o terceiro quadrimestre de 2020 com os gastos de pessoal no patamar de 52,16%, para este *Parquet* de Contas, a falha subsiste. Há que se ponderar que a regra de recondução existe para obrigar o gestor a eliminar excessos de gastos com pessoal e não para descaracterizar o desrespeito ao limite, que deve ser observado em todos os quadrimestres do exercício financeiro.

Ademais, considerando os ajustes efetuados pela Fiscalização, verifica-se o aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato, em **desatendimento ao artigo 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal** (evento 56.52, fls. 17/18).

Trata-se de falha grave que enseja a emissão de parecer prévio desfavorável, conforme leciona Manual de Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais⁵:

⁵ Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-gestao-financeira-prefeituras-e-camaras-2021>.





Entre 5 de julho e 31 de dezembro do último ano de gestão, o Prefeito não pode editar ato que aumente a despesa de pessoal e nem aumentar despesas que “preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do Chefe do Executivo” (art. 21, b, da LRF).

Conforme prescreve o § 1º do art. 21, as restrições aplicam-se, inclusive, “durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder, Governador e Prefeito, ou órgão autônomo”. Deste modo, veda-se a transferência de compromissos que onerem orçamentos posteriores.

Nesse rumo, o gestor que comete o desvio é responsabilizado (art. 359-G do Código Penal), podendo sofrer processo de apuração de responsabilidade e até de improbidade administrativa, **contexto que justifica também, o parecer desfavorável desta Corte de Contas.** (Destaque do MPC).

Sob o viés do **planejamento**, verifica-se que a ausência de servidor responsável exclusivamente pelo setor de Controle Interno, bem como a falta de levantamentos formais prévios dos problemas, necessidades e deficiências do Município contribuíram sobremaneira para a retração do índice setorial ao insatisfatório patamar “C” (baixo nível de adequação – pior classificação possível no âmbito do IEGM) (evento 56.52, fls. 04/06), cenário que denota pouca disposição da Prefeitura em fortalecer o setor.

Destaca-se, ainda, disposição expressa em Manual editado pela Corte de Contas Bandeirante⁶ acerca da essencialidade do adequado planejamento orçamentário para a boa gestão do dinheiro público, com explanação em capítulo próprio, tamanha sua importância.

Nesse contexto, ganham relevo as **significativas alterações orçamentárias** promovidas pelo Município, no montante de R\$ 56.784.414,28, o que corresponde a 32,83% da despesa inicialmente fixada (evento 56.52, fl. 07), em um período no qual a inflação oficial se limitou a 4,52%⁷.

A esse respeito, embora o art. 165, §8º, da Constituição Federal e o art. 7º, I, da Lei nº 4.320/1964, não imponham expressamente limites percentuais ao redesenho orçamentário, o Tribunal de Contas vem recomendando reiteradamente que a alteração da peça de planejamento não extrapole o índice inflacionário esperado para o exercício (Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015), orientação ignorada pela Administração.

⁶ Manual: Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais. Edição 2021. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-gestao-financeira-prefeituras-e-camaras-2021>

⁷ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=series-historicas>





Agrava a ocorrência o desmazelo da Prefeitura frente às recomendações emitidas por esta Corte acerca da matéria (TC-1572/026/13, TC-45/026/14, TC-2137/026/15, TC-3858.989.16, TC-6336.989.16 e TC-4093.989.18).

Por fim, porquanto reincidente⁸, inadmissível a **ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros** vigente no exercício 2020 em todos os **estabelecimentos de ensino** e em 8 das 14 **unidades de saúde** do Município (em contrariedade à Lei Complementar Estadual nº 1.257/2015, ao Decreto Estadual nº 63.911/2018 e à meta 4.a dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (evento 56.52, fls. 22 e 26).

A mácula não deve ser ignorada na apreciação das contas anuais, em vista do iminente perigo a que se submete a população local, falha grave e que vem sendo rechaçada de forma reiterada também pelo Poder Judiciário⁹.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, em especial, pelos seguintes motivos:

1. **Item 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;
2. **Item 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) (REINCIDÊNCIA);
3. **Item B.1.4** – aumento da dívida de longo prazo (73,76%), em grande parte, em decorrência do não pagamento de contribuições previdenciárias devidas do exercício;
4. **Item B.1.6** – não recolhimento de INSS (competências 03 a 11/2020) e PASEP (competências 03 a 09/2020), ensejando acordos de parcelamento;
5. **Item 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;
6. **Item B.1.11.1.3** – aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, decorrente de lei editada em período vedado, em descumprimento ao previsto no art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal; e
7. **Itens 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

⁸ TCs 45/026/14, 6336.989.16, 4093.989.18 e 4434.989.19.

⁹ Ações civis públicas nºs 0005655-45.2015.8.26.0157, 1014631-07.2018.8.26.0161 e 1014095-93.2018.8.26.0161.





Decreto Estadual nº 63.911/2018.

Ademais, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inc. IX, da Constituição Federal e art. 33, inc. X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão nos seguintes pontos:

1. **Item B.1.9** – atente-se, em relação aos cargos em comissão, para a exigência de conhecimentos técnicos especializados compatíveis com as atribuições de direção, chefia e assessoramento (CF, 37, V), em conformidade com o Comunicado SDG nº 32/2015, bem como defina, por meio legal, as atribuições do cargo de Assessor de Gabinete do Procurador Geral;
2. **Itens B.2, C.2, D.2, E.1, F.1, G.3 e H.1** – corrija as impropriedades apontadas pelo IEGM, conferindo maior efetividade aos serviços prestados à população e visando alcançar as metas propostas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU;
3. **Item C.1** – deixe de computar valores despendidos com inativos na apuração do investimento mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino; e
4. **Item H.3** – atenda rigorosamente às recomendações e advertências exaradas pela Corte de Contas, bem como encaminhe tempestivamente os documentos ao Tribunal.

Oportuno que tais recomendações, expedidas com fulcro no art. 24, §3º¹⁰, c/c art. 23, §4º, parte final, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹¹, sejam incluídas pela SDG no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea ‘r’, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas¹², para fins de monitoramento.

É preciso alertar que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104, inc. VI e §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹³.

São Paulo, 03 de fevereiro de 2022.

¹⁰ LCE 709/1993, art. 24. O Tribunal de Contas emitirá parecer, até o último dia do ano seguinte ao do seu recebimento, sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios.

¹¹ O parecer de que trata este artigo atenderá ao disposto no § 4º do artigo anterior.

¹² LCE 709/1993, art. 23. O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, no prazo fixado pela Constituição, sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, a Assembleia Legislativa.

¹³ O parecer de que trata este artigo consistirá em uma apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro e a execução do orçamento, indicando, se for o caso, as irregularidades, as parcelas impugnadas, as ressalvas e as recomendações. (destaques do MPC)

¹⁴ RITCESP, art. 212. Ao Secretário-Diretor Geral compete:

II - como Diretor Geral:

r) manter cadastro específico das sanções pecuniárias aplicadas aos administradores e das recomendações, que impliquem obrigação de fazer, dirigidas à Administração.

¹⁵ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

VI - reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.

¹⁶ Ficará sujeito à multa prevista neste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



(11) 3292-4302



LETÍCIA FORMOSO DELSIN MATUCK FERES
Procuradora do Ministério Público de Contas

/57

++



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



(11) 3292-4302



spoti.fi/2OQcACq