



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Segunda Câmara
Sessão: 4/6/2013

30 TC-001255/026/11 - CONTAS ANUAIS

Prefeitura Municipal: Altinópolis.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Marco Ernani Hyssa Luiz.

Período(s): (01-01-11 a 07-06-11), (22-06-11 a 11-10-11) e (31-10-11 a 31-12-11).

Substituto(s) Legal(is): Vice-Prefeito - Luis Valter Ferreira.

Período(s): (08-06-11 a 21-06-11) e (11-10-11 a 30-10-11).

Advogado(s): Clayton Machado Valério da Silva, Evaldo José Custódio e outros.

Acompanha (m): TC-001255/126/11 e Expediente(s): TC-000867/006/11, TC-000906/006/11, TC-001034/006/11, TC-001049/006/11, TC-001180/006/11, TC-001292/006/11, TC-001611/006/11 e TC-001662/006/11.

Fiscalizada por: UR-6 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-I.

Aplicação no Ensino:	27,47%
Aplicação na valorização do magistério:	60,73%
Utilização em 2011 dos recursos do FUNDEB:	100%
Aplicação na Saúde:	30,08%
Despesas com Pessoal e Reflexos:	35,27%
Déficit Orçamentário:	4,27%

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Altinópolis**, relativas ao exercício de **2011**, que foram fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Ribeirão Preto.

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização, de fls. 21/57, são as seguintes:

Planejamento das Políticas Públicas

- o PPA e a LDO trazem alguns indicadores e metas físicas com especificações genéricas, prejudicando a avaliação da eficácia e efetividade dos Programas de Governo;
- o relatório de atividades não contém as quantidades de ações e programas estimados e realizados, inviabilizando avaliar as políticas públicas.
- a Lei de Diretrizes Orçamentárias não contém os critérios para concessão de auxílios/subvenções/contribuições, em detrimento ao artigo 4º, inciso I, letra "f", da Lei de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Responsabilidade Fiscal.

- a Lei Orçamentária Anual dispôs de autorização para abertura de créditos adicionais suplementares (30%) em percentual superior à inflação estimada para o período.
- o município não possui aprovado o Plano Municipal de Saneamento Básico de que tratam os artigos 11, 17 e 19 da Lei Federal nº 11.445/07 e o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de que trata o artigo 18 da Lei Federal nº 12.305/10.

Resultado da Execução Orçamentária

- utilização de código contábil incorreto quando da classificação de pagamentos de parcelamento ao RPPS, em inobservância à estrutura do Plano de Contas do AUDESP;
- o elevado percentual de movimentação orçamentária por créditos adicionais indica precariedade quando da elaboração das peças de planejamento;
- intercâmbio de transposições sem autorização legislativa específica, em desatendimento ao inciso VI do artigo 167 da Constituição Federal;
- verificação de despesas que, embora pertencentes a 2011, não foram empenhadas no competente exercício, em detrimento ao inciso II do artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal (R\$ 241.523,71).

Dívida de Curto Prazo

- se consideradas as despesas de 2011 não empenhadas no exercício, a municipalidade não dispunha de recursos financeiros suficientes para a totalidade de seus compromissos de curto prazo.

Dívida de Longo Prazo

- registro da dívida para com o Instituto de Previdência do Município em Ativo e Passivo Compensado, em inobservância à codificação do Plano de Contas do Sistema AUDESP.
- o balanço patrimonial não reflete a real posição da dívida de longo prazo, em face da ausência de registro do parcelamento com o RPPS.

Dívida Ativa

- embora medidas tenham sido anunciadas, houve aumento no montante inscrito e diminuição dos recebimentos quando comparados ao exercício anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

- divergências entre o valor registrado no balanço patrimonial e o constante nos relatórios fornecidos pelo setor de tributação.

- as peças contábeis não demonstram atualizações e correções, em inobservância ao Manual de Procedimentos da Dívida Ativa da STN, aprovado pela Portaria n° 564/04.

Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE

- parte das disponibilidades financeiras (R\$ 33.000,00) foi transferida para a conta movimento da Prefeitura Municipal, impossibilitando a verificação da correta aplicação de tais recursos.

Royalties

- o Município não movimentou parte da receita em conta vinculada, ensejando no desvio de finalidade combatido no parágrafo único do artigo 8° da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como desatendendo recomendação desta E. Corte de Contas.

- verificação de despesas em desacordo com o artigo 24 do Decreto Federal n° 1, de 1991 (R\$ 19.944.32).

Encargos

- ausência de recolhimentos de INSS das competências de outubro, novembro e 13° salário, cujo débito teve seu pedido de parcelamento protocolizado junto à Secretaria da Receita Federal em exercício posterior.

Demais Despesas Elegíveis para Análise

- falhas em adiantamentos, prejudicando os princípios da transparência e da motivação, bem como desatendendo recomendação desta E. Corte de Contas.

- contratação direta de empresa para serviços de publicidade e propaganda legal passíveis de procedimento licitatório.

Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais

- o Município não realizou o levantamento geral dos bens imóveis, em desatendimento ao artigo 96 da Lei Federal n° 4.320/64;

- o registro de bens móveis encontra-se desatualizado, inclusive no que tange às aquisições realizadas em 2011;

Quadro de Pessoal

- precariedade na definição das atribuições de cargo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Diretor Executivo da Secretaria da Família, Desenvolvimento Social e Segurança Alimentar, provido em comissão, prejudicando a verificação do artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

- entrega intempestiva de alguns documentos por meio do sistema AUDESP, em inobservância à recomendação desta e. Corte de Contas e aos prazos determinados nas Instruções nº 02/2008;
- ausência de encaminhamento, por meio do sistema AUDESP, dos Decretos que serviram para implementação de alterações nas dotações orçamentárias, conforme as Instruções nº 02/2008;
- atendimento parcial às recomendações deste E. Tribunal de Contas.

Notificado, o responsável retirou cópia do relatório de fiscalização e em prazo dilatado a pedido juntou aos autos alegações de defesa e documentos.

Nelas, houve a contestação de algumas considerações lançadas pela equipe de fiscalização; há informações de que medidas corretivas já foram adotadas para outras, como também o interessado procura justificar ou demonstrar a legalidade de alguns procedimentos, ponderando, em linhas gerais, que não houve qualquer prejuízo ao erário.

Especificamente em relação às contribuições devidas ao INSS, a fiscalização constatou o recolhimento das competências de janeiro a setembro e dezembro de 2011, sendo que em relação aos meses de outubro, novembro e 13º salário de 2011 não houve recolhimento do valor devido no exercício. Posteriormente, foi apresentado protocolo em 23/03/2012 contendo pedido de parcelamento do débito.

Sobre esse aspecto, a defesa argumenta que somente se recorreu a tal procedimento em razão da insuficiência financeira, já que priorizou-se o bem-estar e a saúde da administração. Nesse caso, acabou por ser uma atitude balizada no bom senso, e não em uma irresponsabilidade administrativa. Entende que o parcelamento em comento foi realizado antes mesmo de a fiscalização da Corte de Contas comparecer ao município, sanando, assim, as pendências a esse respeito e, apesar de não terem ocorrido os recolhimentos nos meses de competência relacionados, deve



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

ser sopesado que, mesmo posteriormente a esses meses, o acerto da questão foi promovido. Pede, nesse sentido, ser estendido ao caso concreto o mesmo tratamento dado no TC 2235/026/07.

A Assessoria Técnica, analisando a matéria sob o enfoque econômico-financeiro, entende que as contas encontram-se em boa ordem.

No que diz respeito às falhas registradas em relação à sua área técnica, não vislumbrou irregularidades que pudessem macular as contas, destacando, inclusive, que o responsável apresentou justificativas oportunizadas para todos os itens questionados, podendo, posto isso, serem considerados regulares os procedimentos adotados.

Sendo assim, com base no exame realizado nas demonstrações contábeis, concluiu como sendo bons os índices de solidez da economia e das finanças do município.

Destarte, sem embargo do necessário exame dos demais tópicos do relatório, manifestou-se pela emissão de parecer favorável às contas da Prefeitura Municipal de Altinópolis, relativas ao exercício de 2011.

Sob o aspecto jurídico, não obstante tenha registrado aspectos positivos em alguns pontos, entende que as contas em apreço estão comprometidas em virtude da irregularidade decorrente da ausência de recolhimentos da parcela alusiva ao INSS das competências de outubro, novembro e 13º salário, cuja regularização ocorreu somente em ano subsequente.

Tal manifestação teve o aval de sua Chefia.

Para o MPC, as contas do executivo de Altinópolis devem ser rejeitadas por conta dos desacertos registrados nos itens: "Royalties"; Encargos Sociais"; "Demais Despesas Elegíveis para Análise"; e "Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal".

Para os demais pontos, sugere recomendações ou abertura de autos apartados.

SDG, não obstante comungue com as manifestações precedentes de que as contas não estão em condições de aprovação, pela falta de planejamento do orçamento público e pela ausência de recolhimento de parcelas alusivas ao INSS.

Sobre o primeiro ponto, observa que no decorrer do exercício a Prefeitura abriu créditos adicionais no valor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

de R\$ 19.806.986,14, representando 58,97% da receita prevista e 51,49% da receita realizada, que, segundo o entendimento de seu titular, implicou na desconfiguração do plano orçamentário, tornando-o mera peça expositiva, sem maiores vínculos nas ações e programas previstos.

E, relativamente aos encargos sociais, entende não ser possível acolher o parcelamento realizado em exercício posterior diante dos princípios da anualidade e competência.

Por tais motivos, concluiu pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Altinópolis, relativas ao exercício de 2011.

A final da instrução o responsável obteve vista dos autos e em seguida trouxe justificativas complementares acerca das questões abordadas por SDG.

Subsidiaram o exame dos autos o acessório TC-001255/026/11 (Acompanhamento da Gestão Fiscal) e os expedientes TC-867/006/11; TC-906/006/11; TC-1034/006/11, TC-1049/006/11; TC-1611/006/11; TC-1180/006/11, TC-1292/006/11 e TC-1662/006/11.

Por fim, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, do Ministério da Educação, e o Departamento de Informática do SUS - DATASUS, do Ministério da Saúde, a situação operacional da educação e da saúde no Município em exame é retratada, respectivamente, nas Tabelas 01 e 02:

Tabela 01 - Qualidade do Ensino

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica								
	Nota Obtida				Metas			
ALTINOPOLIS	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013
Anos Iniciais	-	5,3	5,6	5,7	-	5,5	5,8	6,0
Anos Finais	-	3,6	3,7	4,7	-	3,7	3,9	4,3



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Tabela 02 - Quadro da saúde pública

Dados	2008	2009	2010	2011		
				Altinópolis	RG de Ribeirão Preto	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	10,3	5,3	5,2	10,9	9,9	11,6
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	10,3	5,3	5,2	21,7	11,6	13,4
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	157,5	104,9	207,3	77,9	97,3	119,6
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3692,9	4121,8	4210,5	4264,4	3523,9	3611,0
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	8,72%	10,58%	8,38%	7,61%	7,06%	6,88%

Fonte: Ministério da Saúde - DATASUS e Fundação SEADE

Contas anteriores:

2010 TC 002783/026/10 favorável
2008 TC 000385/026/09 favorável
2007 TC 001920/026/08 favorável

É o relatório.

rcbnm



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Voto

TC-001255/026/11

De acordo com as convergentes manifestações dos órgãos técnicos da Casa e do douto Ministério Público de Contas, os demonstrativos da Prefeitura Municipal de Altinópolis não estão em condições de merecer a aprovação desta Casa.

No caso dos autos, as questões que comprometem as contas dizem respeito ao planejamento do orçamento, conseqüentemente aos resultados orçamentários e financeiros registrados ao final do período e, além disso, à ausência de recolhimento de parcelas de competência de 2011 ao INSS que não foram recolhidas no exercício.

No primeiro caso, não bastasse a LOA outorgar ao Executivo a autorização para abertura de créditos adicionais no valor de até 30% da estimativa da receita e da despesa - o que já não é tolerado por este Tribunal - o senhor Prefeito abriu créditos suplementares por anulação e por superávit, que correspondem a 58,97% do orçamento então previsto, descaracterizando, assim, inteiramente a peça orçamentária, transformando-a em mera peça de ficção.

A abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis é vedada pela Constituição (artigo 167, V) e pela Lei n. 4.320/64 (artigo 43). O descumprimento da Lei levou a profundo desequilíbrio das contas: o déficit orçamentário registrado no período, além de absorver todo o superávit financeiro vindo do exercício anterior (R\$ 1.389,299,01), reverteu o superávit orçamentário vindo do exercício pretérito e o resultado econômico, que era de R\$ 1.727.053,05 em 2010 passou para apenas R\$ 573.761,51 em 2011.

É bom registrar, inclusive, que tais resultados seriam ainda piores se a administração houvesse honrado, como se impunha, as obrigações sociais relativas aos meses de outubro, dezembro e o 13º salário dos servidores, devidas ao INSS, cuja quantia alcança a cifra de R\$ 251.753,47 e que foi objeto de parcelamento somente no exercício subsequente.

Essa é, aliás, outra irregularidade da qual as contas se ressentem e que a jurisprudência da Casa não tolera.

No caso particular desses encargos, a instrução processual revelou que a Prefeitura deixou de recolher as parcelas devidas. No entanto, quando da visita "in loco" a administração apenas disponibilizou pedido de parcelamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

de débito protocolado em 23/3/2012 na Secretaria da Receita Federal (documentos de fls. 85/89 do Anexo I).

Essa informação, no entanto, não socorre o responsável nesta oportunidade, já que providências posteriores não regularizam aludida falha, consoante iterativa jurisprudência desta Corte.

Sendo assim, essas duas irregularidades, ainda que isoladas, são motivos suficientes para reprovar a gestão ora em apreço.

Sobre os demais aspectos que envolvem a gestão municipal tem-se o seguinte:

A instrução processual revelou que o investimento no setor educacional ultrapassou o mínimo obrigatório, pois, após os ajustes promovidos, o Executivo local despendeu o correspondente a 27,47% da receita proveniente de impostos e transferência. Desse modo, restou confirmado o atendimento ao disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

O correspondente a 60,73% da receita oriunda do FUNDEB constituiu a quantia destinada aos Profissionais do Magistério. Confirma-se, desse modo, o atendimento ao disposto no inciso XII, do artigo 60, do ADCT, da Carta Magna.

Houve a utilização de todo o recurso do FUNDEB recebido, atendendo assim ao artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

De outra parte, quanto à qualidade do ensino ofertado pela rede municipal, verifica-se que a Administração atingiu a meta fixada para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, do Ministério da Educação. Entretanto, em relação à média da rede de ensino do Estado de São Paulo, há ainda um substantivo hiato de qualidade. Os dados estão expostos na Tabela 01. Deve, portanto, a Administração Municipal ampliar seus esforços, visando reduzir o hiato de qualidade existente, em benefício direto à população mais humilde da Municipalidade.

Mesmo raciocínio deve ser aplicado na área da Saúde. Independente da parcela excluída - restrita ao montante de R\$ 1.311,70 (empenhos inscritos em restos a pagar não liquidados até 31/01/2012) - o investimento superou, de modo expressivo, o mínimo constitucional, pois alcançou 30,08% da receita.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

No entanto, apesar do cumprimento dos limites mínimos de gastos no setor, quanto aos aspectos operacionais verifica-se que as taxas de mortalidade de idosos, infantil, na infância, assim como a incidência de gravidez precoce, são superiores às médias observadas na região e no próprio Estado. A situação é retratada na Tabela 02.

Neste aspecto, é preciso salientar que a média do Estado e, mormente, da Região em que está localizado o Município de Altinópolis, são valores de referência para o balizamento das políticas públicas da Administração. Em particular, a média da Região de Governo consiste em um padrão alcançável para o gestor público, dado que, por definição, é composta por valores de Municípios que compartilham de características socioeconômicas semelhantes.

É imperativo, portanto, que o Executivo Municipal intensifique suas ações na área da saúde, com ênfase à redução da mortalidade infantil, à prevenção da gravidez precoce, devendo também ampliar os esforços visando a um menor número de mortes de jovens, especialmente de causas evitáveis.

Prosseguindo, o dispêndio com Pessoal e Reflexos manteve-se dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, posto que se restringiu a 35,27% da Receita Corrente Líquida.

Dos achados da fiscalização, tem-se que as incorreções pertinentes aos recursos provenientes da CIDE e de royalties podem ser considerados regularizados. E isso porque os argumentos trazidos pelo responsável demonstram que os valores indevidamente transferidos para a conta movimento do município, estão sendo retornados à conta de origem e aplicados em conformidade com as normas que regem as matérias. Afirma que, com isso, todas as movimentações futuras desses recursos financeiros serão rigorosamente efetivadas através de contas bancárias específicas.

Sendo assim, para esses itens, determino que a equipe técnica, em oportuna fiscalização, certifique-se sobre as medidas então noticiadas.

Relativamente ao cargo provido em comissão, a defesa esclarece que o mesmo foi criado mediante lei complementar, que o ocupante é da confiança privativa do Chefe do Executivo e tem por finalidade supervisionar os trabalhos dos funcionários da Diretoria da Saúde, atribuindo tarefas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

aos funcionários, cobrando resultados, e repassando-os aos superiores. Posto isso, diante de tais esclarecimentos, considero que o cargo em comento atende a exceção prevista no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal.

As demais incorreções, por fim, são de natureza meramente formal, cuja incidência não obsteu o regular funcionamento dos setores onde se verificaram, ou causaram prejuízos de caráter financeiro. Assim, para elas, caberá recomendações que se farão à margem do parecer.

Por tudo isso, e não obstante os aspectos favoráveis registrados, associo-me aos que se manifestaram no feito e voto no sentido da emissão de **parecer desfavorável** à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de 2011, da Prefeitura Municipal de Altinópolis, ressalvando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

À margem do parecer, recomende-se ao Chefe do Executivo que:

- adote como parâmetro para a abertura de créditos adicionais a inflação prevista para período, em atendimento à jurisprudência deste Tribunal;
- aprimore as peças de planejamento, adotando *unidades de medida* que permitam a real aferição do desempenho estatal;
- adote medidas para a elaboração e finalização do *Plano Municipal de Saneamento Básico* (Lei Federal 11.445/07) e do *Plano Municipal de Gestão integrada de Resíduos Sólidos* (Lei Federal 12.305/10);
- cumpra o disposto no artigo 11 da Lei Federal 10.098/00, readequando as instalações municipais para atender aos requisitos de acessibilidade;
- aproprie como despesas do ensino apenas aquelas permitidas pelo artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases;
- movimente os recursos da cota-parte da compensação financeira sobre exploração de gás, energia elétrica, óleo bruto e xisto betuminoso apenas em conta vinculada em cumprimento ao artigo 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- observe com rigor o cumprimento da Lei Federal 8666/93, realizando suas despesas através de licitações, dentro das modalidades permitidas, ou dispensa/ inexistências, nos limites ali fixados;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

- realize despesas através do regime de adiantamento, obedecendo à legislação municipal que trata da matéria, observando com rigor o atendimento ao *interesse público* e aos princípios da economicidade e transparência, os quais devem ser sempre devidamente justificados;
- cumpra as regras contábeis, procedendo à atualização da dívida ativa, em obediência às disposições da Lei Federal 4320/64 (art. 85) e Portaria STN n° 564/04;
- somente realize nomeações para os cargos em comissão quando o interessado preencher os requisitos exigidos pela Constituição Federal e pela lei municipal de regência;
- observe com rigor as Instruções TC-02/2008. encaminhando documentos eletrônicos exigidos pelo sistema AUDESP: e
- dê atenção às recomendações desta Corte, tomando as providências necessárias quanto aos pontos irregulares anotados pela Fiscalização nos exercícios de 2008 e 2009.

É como voto.