



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

Segunda Câmara  
Sessão: 26/2/2013

**39** TC-001065/026/11 - CONTAS ANUAIS

**Prefeitura Municipal:** Alvinlândia.

**Exercício:** 2011.

**Prefeito(s):** Elizeu Jesus Eleotério.

**Advogado(s):** Fabio Martins Ramos e Claudinei Aparecido Mosca.

**Acompanha(m):** TC-001065/126/11 e Expediente(s): TC-000679/004/12 e TC-022971/026/12.

**Fiscalizada por:** UR-4 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-4 - DSF-II.

Aplicação no Ensino:	27,78%
Aplicação na valorização do magistério:	64,77%
Utilização em 2011 dos recursos do FUNDEB:	100,00%
Aplicação na Saúde:	19,84%
Despesas com Pessoal e Reflexos:	49,05%
Superávit Orçamentário:	02,15%

Relatório

Em exame, as contas prestadas pela **Prefeitura do Município de Alvinlândia**, relativas ao exercício de **2011**, fiscalizadas pela equipe da Unidade Regional de Marília.

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização, de fls. 18/62, são as seguintes:

**Planejamento das Políticas Públicas:**

-Falhas no planejamento das políticas públicas, tendo em vista a abertura de créditos suplementares em um percentual de 43,13% da despesa inicialmente autorizada;

**Dívida Ativa:**

-Expansão de 37,38% do estoque da dívida ativa, em decorrência do crescimento de 182,89% do montante inscrito no exercício;

-Prescrição de R\$ 54.866,43 de créditos inscritos em dívida ativa, indicando a ineficiência dos procedimentos de cobrança adotados pelo Executivo Municipal, além de renúncia indireta de receitas;

-Total da dívida ativa não é atualizado, em ofensa ao princípio da evidenciação contábil.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

#### **Saúde:**

- Composição do Conselho Municipal de Saúde não possui representantes de prestadores de serviços e de profissionais da saúde, em inobservância à Resolução nº333/03 do Conselho Nacional de Saúde;
- Falha na execução e acompanhamento do Plano Municipal de Saúde, dado a inexistência dos relatórios gerenciais mensais e de quantitativos físicos e financeiros.

#### **Encargos:**

- Pagamento de R\$ 29.493,58 correspondentes a multas e juros, gerados pelo atraso no recolhimento de INSS, FGTS e PASEP;
- Recolhimento indevido de FGTS para servidores comissionados.

#### **Outras despesas:**

- Gastos realizados por meio de regime de adiantamento sem a devida prestação de contas, verificando-se inclusive incoerências entre as justificativas apresentadas.
- Inexistência de cotações de preços nas compras diretas, bem como de razões para a escolha do fornecedor, impossibilitando assim inferir a adequação dos valores pagos;
- Liquidação irregular de despesa, observando-se a realização de pagamentos com base apenas em recibos, sem a retenção de encargos ou de justificativas para sua dispensa;
- Contratações de assessoria jurídica, tributária e de comunicação, a despeito das funções serem típicas de servidores municipais, não havendo também comprovação da efetiva execução do ajuste.

#### **Almoxarifado e Bens Patrimoniais:**

- Descontrole da destinação dos bens patrimoniais em desuso, além da não realização do levantamento geral dos bens móveis e imóveis, em inobservância ao art. 96 da Lei nº. 4.320/64.

#### **Transferência à Câmara dos Vereadores:**

- Repasse 0,24% acima do limite estabelecido pelo art. 29-A da Constituição Federal.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

### **Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

#### **Licitações:**

-Indícios de irregularidades na aplicação da soma de R\$ 569.854,34 referentes a convênio com a CDHU, dos quais 63,42% foram utilizados sem processo licitatório e, o restante, foi empregado por meio de modalidade inadequada;

#### **Análise do Cumprimento das Exigências Legais:**

-Fragilidade do controle interno no Município, inexistindo sistema de avaliação do cumprimento das metas previstas no PPA, bem como da execução dos programas de governo, em cumprimento às determinações do art. 35 da Constituição Estadual.

#### **Pessoal:**

-Contratação de funcionários sem processo seletivo, para a execução de funções típicas de servidores efetivos, tais como engenheiro agrônomo, médico do Programa Saúde da Família e psicólogo;

-Prorrogação de contratações temporárias por tempo superior ao admitido pela legislação municipal, ultrapassando-se o prazo de 24 meses;

-Pagamentos de horas extras realizados a um grande número de servidores, em quantidades fixas por mês, sem justificativa de necessidade, superando inclusive o limite de 60 horas/mês.

#### **Agentes Comunitários:**

-Agentes comunitários de saúde são contratados por entidade privada, em desatendimento do disposto no art. 2º da EC nº. 51/06 e da Lei Federal nº. 11.350/06;

-Critério utilizado pelo Executivo Municipal para remuneração de médica do PSF não é previsto na legislação municipal, sendo que os valores pagos ultrapassam os subsídios recebidos pelo Prefeito Municipal.

#### **Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:**

-Entrega intempestiva de documentos/informações ao Sistema AUDESP;



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

-Desatendimento às instruções e recomendações do Tribunal de Contas.

Notificado, por meio de despacho publicado no DOE de 25.05.2012, o responsável encaminhou as alegações de defesa de fls. 73/573.

Em síntese, a Origem defendeu a emissão de parecer favorável, alegando que a Administração empregou durante o exercício as melhores técnicas possíveis na gestão, de sorte que as eventuais irregularidades apontadas pela fiscalização teriam sido decorrentes apenas da "ação *mal instruída*" de servidores municipais, não tendo assim o condão de macular as contas.

De modo mais detalhado, quanto à abertura de créditos suplementares, esclareceu que o percentual autorizado se referia a transferências, ou seja, realocações dentro das categorias econômicas de despesa, não havendo, pois necessidade de lei específica.

Em relação à prescrição de dívida tributária, a Administração argumentou se tratar apenas de somas diminutas, inviáveis de serem cobradas judicialmente, restando logo apenas vias amigáveis, cujo grau de sucesso é limitado pelas condições socioeconômicas desfavoráveis da população do Município.

Ademais, a respeito do crescimento da dívida ativa, a Autoridade Responsável atribuiu-a aos esforços em reduzir o inadimplemento, o que, em uma primeira fase, implicaria a expansão nominal do estoque, em função do próprio reconhecimento das somas devidas.

No tocante à saúde, apresentou o documental faltante relativo ao Plano Municipal de Saúde, anunciando ainda a correção da composição do Conselho Municipal de Saúde.

O atraso no recolhimento dos encargos foi justificado com base na necessidade de se priorizar o pagamento de serviços e bens essenciais para o funcionamento da máquina, diante das fortes restrições orçamentárias enfrentadas pela Administração, dependente de recursos do Fundo de Participação dos Municípios.



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

O Chefe do Executivo comunicou ainda a suspensão dos recolhimentos de FGTS para servidores comissionados, bem como a devolução aos cofres públicos dos montantes pagos indevidamente.

No que tange às despesas de adiantamentos, arguiu terem sido poucos e de pequeno valor os casos apontados pela instrução, acrescentando ainda que os lapsos ocorridos se explicam pelo imperativo da celeridade da ação estatal, defendendo assim que sejam relevados.

Por sua vez, a Administração rechaçou o apontamento de que não houve cotação de preços, afirmando que a própria realização do processo licitatório por meio da modalidade Convite garante um nível suficiente de concorrência e, logo, a validade dos valores praticados.

Além disso, no caso dos Convites com a ausência de três propostas, sustentou que houve apenas um lapso de natureza formal nas falhas ao se justificar a continuidade do procedimento com apenas um participante.

Concernindo ao pagamento com base em recibos, a Autoridade Responsável admitiu a impropriedade, comprometendo-se a eliminá-la, frisando não ter havido qualquer prejuízo ao Erário.

No relativo às contratações de assessoria jurídica, tributária e de comunicação, a Origem explicou que não possui em seu quadro servidor capacitado para tais funções. Desta forma, em face do ônus financeiro decorrente da criação de cargos em comissão com salários suficientemente altos para atrair profissionais qualificados, a Administração optou pelo procedimento licitatório.

De outro lado, quanto ao controle de almoxarifado e dos bens patrimoniais, admitiu as falhas encontradas pela fiscalização, alegando, todavia, estarem sendo tomadas medidas para sua regularização, a saber: a implantação de sistema eletrônico de dados e a realização do levantamento geral.

A Origem reconheceu o repasse a maior ao Poder Legislativo, sustentando, porém, que houve compensação no



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

exercício seguinte, além de que não teria havido qualquer dano aos cofres públicos, dado o resultado orçamentário positivo obtido em 2011.

A propósito dos recursos recebidos da CDHU, arguiu que a totalidade havia sido licitada, contudo, problemas durante a execução da obra levaram à rescisão do ajuste contratual, acarretando na necessidade de compras sem licitação, antes da realização de novo certame. Desse modo, admitiu o apontado pelo órgão de instrução, frisando, porém, se tratar apenas de erro formal.

A contratação de pessoas físicas sem concurso foi justificada em virtude do fracasso na realização de concurso público, restando, portanto como a única alternativa existente para garantir o oferecimento dos serviços públicos envolvidos. Por seu turno, a Origem esclareceu que o pagamento de horas extras fixas foi decorrente de acordo sindical, prevendo o pagamento de uma carga fixa, tendo em vista o regime de trabalho adotado de 12 x 36 horas.

No concernente aos profissionais da saúde ligados ao PSF, discordou dos apontamentos da fiscalização, sustentando que foi realizado o devido processo seletivo para a contratação pela entidade privada. De todo modo, sublinhou que, caso seja a determinação desta Egrégia Corte, adotará todas as medidas necessárias para a realização de concurso público.

Finalmente, quanto ao pagamento a maior para médicos do PSF, rechaçou também as anotações do órgão de instrução, apresentando sentença proferida em Ação de Improbidade Administrativa, na 1º Vara Judicial da Comarca de Garça, no sentido da legalidade dos rendimentos fixados.

Transcorrido o prazo fixado, os autos foram remetidos para apreciação dos órgãos técnicos em 29 de junho de 2012.

A Assessoria Técnica considerou que, em relação aos aspectos financeiros, orçamentários e contábeis, não há qualquer restrição a gestão no exercício, destacando-se também a correta aplicação dos limites relativos à saúde, educação e despesas com pessoal.



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

Não obstante, o órgão técnico ponderou que o Executivo Municipal não observou o teto estabelecido pelo art. 29-A, I, da Constituição Federal, não sendo aceitáveis as alegações trazidas pela Origem no sentido da compensação do valor repassado no ano subsequente, visto que o argumento não se sustenta diante da já consolidada jurisprudência desta Corte de Contas.

Ademais, pesam negativamente no exame dos autos, a existência de faltas relativas à prescrição e à baixa recuperação de créditos da dívida ativa, o remanejamento de recursos orçamentários sem autorização legislativa, assim como, os diversos erros encontrados no setor de pessoal. Destarte, a Assessoria Técnica se manifestou pela emissão de parecer desfavorável (fls. 591), no que foi acompanhado por sua Chefia (fls. 592).

O Ministério Público de Contas, por seu turno, também se posicionou pela emissão de parecer desfavorável, tendo em vista a renúncia de receitas fora das hipóteses legais e a transferência de recursos para o Legislativo Municipal em percentual superior ao permitido pela Carta Magna.

A Secretaria-Diretoria Geral, por fim, considerou a situação geral das contas municipais insatisfatória, em virtude do descumprimento do art. 29-A da Constituição, o que teria sido agravado pela reincidência do recolhimento de encargos sociais em atraso.

Ademais, a SDG alvitrou o exame em processos específicos dos pagamentos indevidos a médico do PSF. Desta forma, concluiu opinando pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas abrigadas nestes autos.

Subsidiou o exame dos autos o acessório TC-001065/126/11 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Contas anteriores:

2010	TC 002593/026/09	favorável
2009	TC 000195/026/08	favorável
2008	TC 001730/026/07	favorável

É o relatório.



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

Voto

TC-001065/026/11

De acordo com o posicionamento unânime dos órgãos técnicos e do MPC, as contas da Prefeitura Municipal de Alvinlândia merecem desaprovação, tendo em vista o descumprimento do limite máximo de transferência à Câmara de Vereadores de 7,00%, em virtude do repasse de soma equivalente a 7,24% das receitas tributárias ampliadas.

De ponto de vista fiscal, as finanças do Executivo Municipal apresentaram uma trajetória positiva, observando-se um superávit orçamentário equivalente a 2,15% das receitas, acompanhado de um resultado financeiro também superavitário.

Em relação ao planejamento da gestão, contudo, observo que a excessiva abertura de créditos suplementares, apontada pela fiscalização, não foi satisfatoriamente esclarecida pela Origem. De fato, o uso excessivo dos referidos créditos, em soma equivalente a 43,13% do total do orçamento, indica evidências de falhas na planificação das ações da Administração, o que deve ser permanentemente evitado.

Neste sentido, as imperfeições verificadas no sistema de controle interno devem ser saneadas, possibilitando um ganho de eficiência e transparência nas ações da Administração Municipal.

A baixa efetividade da máquina arrecadatória é também um fator merecedor de maior atenção da Administração. Com efeito, o estoque da dívida ativa cresceu 37,38% no período, dos quais, apenas o aumento do volume das inscrições foi responsável por uma majoração de 32,61% do total do estoque.

Esse cenário é agravado ainda pela prescrição de parcela substantiva da dívida, ou seja, de R\$ 54.866,43, frente a um estoque de R\$ 350.345,14. Há, portanto, um forte estímulo ao inadimplemento, que deve ser imediatamente eliminado.





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

O Executivo Municipal deve, pois, tomar as medidas necessárias para a correção dos lapsos encontrados.

Em continuidade, no tocante à aplicação no ensino, acolho os cálculos do órgão de instrução, verificando-se assim o atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal, visto que o total do dispêndio montou 27,78% das receitas provenientes de impostos e transferências ao ensino global.

Da receita proveniente do FUNDEB, 64,77% foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, conforme determina o artigo 60, inciso XII do ADCT, tendo sido atendida, também, as disposições contidas na Lei Federal nº 11.494/2007.

Do ponto de vista operacional, a partir da análise de desempenho do sistema de ensino público de Alvinlândia no Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica, infere-se uma tendência de aumento de qualidade, tendo sido alcançadas as respectivas metas.

Os dados estão retratados na Tabela 01.

Tabela 01

Índice Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica									
Etapa	Unidade Federativa	Nota Obtida				Metas			
		2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013
Anos Iniciais	ALVINLANDIA	4,4	4,0	6,2	6,5	4,5	4,8	5,2	5,5
	Estado	6,5	6,4	7,2	7,0	6,6	6,8	7,1	7,3

Nas ações e serviços públicos de saúde a administração aplicou o correspondente a 19,84% da arrecadação de impostos, atendendo, portanto, ao que prescreve o artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Quanto ao quadro da saúde pública, exposto na Tabela 02, constatam-se perdas de vidas entre crianças até cinco anos em número superior e, logo, pior do que as médias registradas na Região de Governo de Marília e do próprio Estado de São Paulo.

Nesse aspecto, cumpre lembrar que os indicadores da região de governo correspondem a uma meta factível, possível de ser alcançada.



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

**Tabela 02 - Quadro da saúde pública**

Dados	2008	2009	2010	2011		
				Alvinlândia	RG de Marília	Estado
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	22,2	0,0	0,0	23,8	10,2	11,6
Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)	22,2	19,6	21,3	23,8	11,8	13,4
Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	274,7	276,2	0,0	0,0	89,3	119,6
Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes nessa faixa etária)	3672,3	6250,0	3274,6	4703,0	3722,8	3611,0
Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)	0,09	0,10	0,11	0,19	0,08	0,07

Fonte: Ministério da Saúde - DATASUS e Fundação SEADE

Deve, portanto, o Executivo Municipal adotar medidas visando reverter o quadro negativo do Município no setor.

A propósito do recolhimento de FGTS para cargos em comissão, a Origem anunciou a regularização da situação, o que deverá ser verificado pelo órgão de instrução, na próxima fiscalização in loco.

Ademais, é fundamental que a Administração Municipal aprimore seus procedimentos, visando evitar o pagamento de multas por atraso no recolhimento de INSS, FGTS e PASEP.

Trata-se de um indicativo de ineficiência e desperdício na gestão pública, o que é inaceitável.

Medidas também devem ser tomadas visando à regularização das despesas com adiantamento, observando-se rigorosamente a legislação de regência.

De outro lado, há também importantes anotações da fiscalização no tocante às licitações e execução contratual, sobre as quais a Origem apresentou apenas argumentos genéricos.

No caso das aquisições com valores repassados pela CDHU sem o devido processo licitatório, tendo em vista o elevado valor envolvido, as respectivas aquisições deverão ser tratadas em autos em apartado.

Ademais, também foram insuficientes os esclarecimentos da Origem relativos às falhas apontadas na contratação de agentes comunitários de saúde, bem como, no detalhamento da



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

sistemática de pagamento de médicos do Programa Saúde da Família.

Ambos os assuntos também devem ser tratados em autos apartados.

Por fim, no tocante às transferências à Câmara Municipal, a Autoridade Responsável admitiu o repasse a maior, alegando, porém, ter compensando a inobservância do mandamento constitucional transferindo uma soma a menor, no ano seguinte.

Trata-se, inequivocamente, de um argumento inválido, pois implica considerar o teto estabelecido pela Constituição Federal como uma meta de gasto.

A título de ilustração, se fosse válido, o raciocínio defendido pela Administração aplicado na direção oposta, ou seja, no caso de repasse a menor, equivaleria a uma autorização para um repasse superior ao limite estabelecido nos anos seguintes. Somando-se as diferenças em relação ao teto permitido, no longo prazo, o Executivo Municipal poderia transferir qualquer valor para o Legislativo, o que é claramente inaceitável.

Por conseguinte, conforme a posição jurisprudencial desta E. Corte, formada por diversos julgados, tais como os TC-2319/026/04, TC-2309/026/04, TC-2831/026/05, TC-2157/026/04, TC-1036/026/05, TC-3283/026/06, TC-3458/026/06 e TC-2418/026/07 entre outros, verifica-se falha que compromete as contas em exame.

Assim sendo, voto pela emissão de parecer **desfavorável** à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de Alvinlândia, relativas ao exercício de 2011, exceção feita aos atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

Esta decisão não alcança os atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

À margem do parecer, determino que se expeça ofício ao Executivo com recomendações para que:

- aperfeiçoe os planos orçamentários, com especial ênfase no planejamento de médio e longo prazo;



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

- regularize o setor da dívida ativa;
- reverta imediatamente a situação da saúde pública, corrigindo as falhas encontradas no Plano Municipal de Saúde;
- cumpra rigorosamente a Lei de Licitações, acompanhando a execução contratual dos ajustes consequentes.
- tome medidas visando à regularização das despesas com adiantamento;
- atenda aos preceitos da transparência fiscal e às Instruções desta E. Corte.

Após o trânsito em julgado da decisão, oficie-se ao Ministério Público, encaminhando cópia do acórdão e de peças dos autos para conhecimento e adoção da medida que considerar cabível.

Por fim, determino a formação de autos próprios para exame das aquisições com valores repassados pela CDHU sem o devido processo licitatório, bem como, das falhas apontadas na contratação de agentes comunitários de saúde e no pagamento de médicos do Programa Saúde da Família.

Eis o meu voto.