



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 09/04/13

62 TC-000966/026/11

Prefeitura Municipal: Lavínia.

Exercício: 2011.

Prefeito(s): Rodolfo Mansan.

Advogado(s): José Renato Montanhani e Aliete Nakano Nagano.

Acompanha(m): TC-000966/126/11 e Expediente(s): TC-011487/026/12.

Fiscalizada por: UR-15 – DSF-I.

Fiscalização atual: UR-15 – DSF-I.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Andradina, apresentou, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

a. PLANEJAMENTO - As peças de planejamento registram inadequados custos estimados e metas físicas, por programa e ações de governo, que não permitem avaliar e mensurar se os resultados das ações governamentais são eficazes e efetivos, em ofensa aos princípios da eficiência e da transparência na Gestão Pública responsável (falha reincidente); a Prefeitura não possui setor ou funcionários especializados para elaboração e acompanhamento das peças de planejamento, tampouco sistema de custos que permita a avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; o Município não editou o Plano de Saneamento Básico;

b. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Déficit orçamentário de 5,04%, revelando descumprimento do princípio do equilíbrio das contas (art. 1º, § 1º, da LRF); abertura de créditos adicionais equivalentes a 33,90% da receita inicialmente prevista, o que descaracteriza o orçamento inicial, em inobservância aos princípios do planejamento e da eficiência na gestão pública responsável (§ 1º do art. 1º da LRF); abertura de créditos adicionais, por excesso de arrecadação e por superávit financeiro, sem os correspondentes recursos para acobertá-los, em desrespeito ao princípio da gestão pública responsável, preconizada no § 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de contrariar as disposições do inciso V do artigo 167 da Constituição Federal e do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64;

c. DÍVIDA DE CURTO PRAZO - A Prefeitura não possui recursos financeiros em curto prazo para honrar seus compromissos, denotando



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



inobservância à LRF. O saldo de Restos a Pagar cresceu 443,03% no exercício em exame, apesar dos alertas enviados ao Chefe do Poder Executivo;

d. FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS - Ausência de cobrança de tributos sobre as atividades dos cartórios, nos termos do Comunicado SDG nº 37, descumprindo os preceitos do art. 11 da LRF;

e. BENS PATRIMONIAIS – Diferença entre o saldo total dos bens móveis e imóveis registrado no Balanço Patrimonial e os registrados no inventário geral, revelando inconsistência entre os Setores de Patrimônio e Contábil, em ofensa aos princípios da transparência e da eficiência;

f. LICITAÇÕES – Erro na modalidade de licitação informada ao AUDESP, revelando distorções nas informações enviadas a este Tribunal de Contas, com prejuízo à transparência da aplicação dos recursos públicos e representando falta de fidedignidade nas informações tal qual explicitado no Comunicado SDG nº 34/09;

g. PESSOAL – cargos em comissão: vários cargos em comissão constantes do quadro de pessoal são originariamente técnicos, ou seja, não possuem atribuições de direção, chefia ou assessoramento, nos termos preconizados pelo inciso V do art. 37 da Constituição Federal, conforme a seguir relacionados: Agente Agropecuário; Agente Comunitário; Assistente Administrativo; Auxiliar de Serviços Externos; Diretor de Pré-Escola; Diretor de Creche; Supervisor de Educação, e Professor Coordenador Pedagógico; existência de cargos de provimento em comissão, cuja denominação sugere caráter de assessoramento, porém, seus ocupantes desempenham funções de natureza técnica, como se depreende do quadro abaixo:

NOME	CARGO EM COMISSÃO	FUNÇÃO QUE DESEMPENHA
Fernanda de Cassia Vieira	Assessor de Administração I	Limpeza da EMEF Franco de Mello
Laís Aparecida Dias	Assessor de Administração I	Telefonista
Fernanda de Fatima Aparecido	Assessor de Administração II	Trabalha na Secretaria da EMEF Franco de Mello
Bruna Fernanda Barbosa da Silva	Assessor de Administração III	Monitora na Creche Municipal
Leonilda Estelato Hernandez	Assessor de Administração II	Limpeza da EMEI João Batista Pinto
Mafalda Mardegan Felipe	Assessor de Administração II	Secretária no CRAS
Maisa da Nóbrega Feliciani	Assessor de Administração II	Arquiva Empenhos na Contabilidade
Jener José de Souza	Assessor de Administração IV	Padeiro na cozinha Piloto
Aline Deiroz Rodrigues	Assessor de Administração III	Trabalha na secretaria da EMEF Franco de Mello

- as leis de criação dos cargos em comissão de Assessor de Administração não discriminam as atribuições dos referidos cargos. Ademais, não foi apresentado qualquer outro documento que disponha sobre as



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



atribuições de tais cargos; **Desvio de função:** existência de servidores ocupantes de cargos efetivos e em comissão desempenhando funções diferentes daquelas inerentes aos cargos para os quais foram nomeados, conforme a seguir demonstrado:

NOME	CARGO	Efetivo/ Comissão	FUNÇÃO QUE DESEMPENHA
Adão Guabiraba de Oliveira	Agente Agropecuário	Comissão	Serviços de Limpeza e Conservação
Sandra Aparecida Silva	Visitador da SUCEN	Efetivo	Serviços de Limpeza na UBSF da municipalidade
Maria Inês Gomes	Prof. de Corte e Costura e Artes Domésticas	Efetivo	Escriturária na Delegacia de Polícia
Iranilda G. Cardoso dos Santos	Visitador da SUCEN	Efetivo	Merendeira na cozinha Piloto
Marcia dos Anjos Fabriga F. Michetti	Aux. de Desenvolvimento escolar	Efetivo	Limpeza na UBS
Marcelo Xavier da Silva	Visitador da SUCEN	Efetivo	Eletricista no almoxarifado
	Supervisor de Serviços Externos	Comissão	
André Vitor Salesse Dias	Diretor do Departamento de Água e Esgoto	Comissão	Manutenção do sistema de Informática

h. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- Entrega intempestiva de documentos ao AUDESP; ausência de um sistema de controle interno que possibilite avaliar as ações da administração pública sob os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, em violação às disposições da Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei Federal nº. 4.320/64, Lei Complementar nº. 101/2000 e Instruções desta E. Corte de Contas que regulamentam a matéria; cumprimento parcial às recomendações do Tribunal;

i. DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES – Expediente TC-11487/026/12: o senhor Luis Hatajima, Diretor da 2ª DT da Secretaria de Controle Externo, do Tribunal de Contas da União, encaminha cópia de processo de denúncia sobre possíveis irregularidades cometidas na Prefeitura Municipal de Lavínia, em relação às obras de construção de anfiteatro na EMEF Cel. Joaquim, Franco de Mello. A equipe de fiscalização, constatou, em sua análise, a regularidade na execução contratual.

1.3. A Autoridade responsável, notificada regularmente, ofereceu esclarecimentos em face do conteúdo do relatório de fiscalização, que em suma são os seguintes:

- a- Planejamento das Políticas Públicas – sabe-se da necessidade de se aprimorar os procedimentos neste âmbito, motivo pelo qual busca a



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



construção de modelos de programas dotados de indicadores e metas que propiciem melhores condições de análise. Com relação à inexistência do Plano de Saneamento Básico, não vislumbra no texto legal uma data máxima para que esteja aprovado no âmbito municipal – informou que o Município está efetuando os devidos estudos e levantamentos para a elaboração da peça. Quanto ao Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, embora inexistente, o Executivo já desempenha atividades que se coadunam com aquelas que deverão estar presentes no planejamento. A Administração está ciente do quanto importante é a elaboração do planejamento nessa área – opõe-se ao descumprimento do prazo como apontado pela Fiscalização, porque o interesse municipal é evidente – a Administração está realizando ações voltadas à elaboração do mesmo, conforme regramento da Lei 12.305/2010.

- b- Resultado da execução orçamentária - entre a despesa empenhada e a liquidada existe uma diferença de R\$465.454,43, referente à despesa de capital com fonte de recurso vinculada, cuja receita não ingressou nos cofres públicos em 2011. Afirmou que deveria ter anulado os empenhos não liquidados, sendo um de R\$ 330.927,61, referente a convênios, e outro de R\$134.526,82, referente a despesas não liquidadas em 2011.
- c-Dívida de curto prazo – requer que se analise a dívida de curto prazo sob a ótica demonstrada no tópico anterior – explicou que a disponibilidade financeira de R\$ 637.693,56 em contraponto às obrigações assumidas no final do exercício, de R\$ 600.827,38, aponta um déficit plenamente absorvido pelos recursos disponíveis. Salientou que o Município realizou investimentos da ordem de 11,82% do total das despesas, para atendimento da população, e não para a cobertura de despesas de custeio.
- d- Abertura de créditos adicionais de 33,90% da receita inicial – 7,13% se refere a remanejamento, anulações e transposições de dotações, o que não seria exagerado se comparado à inflação do período; excesso de 9,85%, decorrente da celebração de convênios com Órgãos Estaduais e Federais, cuja execução é de extrema dificuldade em sua previsão; os créditos adicionais, em sua maioria, foram abertos por meio de lei específica; a abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação teve por base, primeiro, dos convênios celebrados consignados como receita de capital e, segundo, o provável excesso apurado na receita corrente do exercício; deveria ter anulado um valor da ordem de R\$ 1.094.819,54, providência que teria o condão de compatibilizar a suplementação com o excesso, mas não o fez; quanto à abertura de crédito adicional por superávit financeiro do exercício anterior, sem sua existência, explica que, numa análise mais detalhada, o valor se refere



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



ao saldo financeiro em conta vinculada para obra de reforma na sede do clube social municipal, no valor de R\$206.004,60 – a diferença de R\$60.000,00 procede do recurso ‘tesouro’, pois, do valor considerado no passivo financeiro do exercício anterior, é necessário que se exclua os restos a pagar não processados, pois não se trata de obrigações plenamente assumidas – representa despesa empenhada para ser paga com recursos vinculados a convênios celebrados, cuja receita não ingressou nos cofres municipais;

- e- Dívida de curto prazo - o responsável utilizou o mesmo raciocínio sobre restos a pagar não processados, ou seja, enquanto o saldo disponível era de R\$637.693,56, o valor de restos a pagar não processados era de R\$ 539.242,68;
- f- PATRIMÔNIO – a inconsistência é recorrente e se deve à incorporação automática ao patrimônio de gastos com construção e ampliação de prédios efetuada pela contabilidade, e não seguido pelo setor responsável. Anunciou ações regularizadoras que serão implementadas.
- g- Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal – os atrasos, em sua maioria, independem da vontade do gestor – salvo raras exceções, os atrasos tem ocorrido no encerramento e abertura do exercício, quando quase sempre ocorrem alterações requisitadas pelo projeto Audesp – tais correções acabem sendo concluídas quando o prazo já se extinguiu, ficando os Órgãos Públicos rotulados de inadimplentes – noticiou adoção de providências; Controle interno: tarefa detentora de certa complexidade, seja pela relutância, seja pela falta do contingente necessário, já que o responsável pelo controle interno, no escopo de desempenhar de forma eficaz as atribuições inerentes à função, deveria ater-se unicamente a essa função.
- h- Fiscalização das Receitas – o Município efetuará as cobranças dos tributos sobre as atividades dos cartórios a partir de 2012.

1.4. Sob os aspectos econômicos, a Assessoria Técnica analisou os argumentos apresentados pela Origem quanto ao déficit orçamentário de 5,04%; abertura de créditos adicionais de 33,9%; abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação e superávit financeiro do exercício anterior sem cobertura; ausência de liquidez para compromissos de curto prazo, e diferença no saldo de bens patrimoniais.

Asseverou que as justificativas ofertadas não afastaram completamente as falhas, tendo em vista que os resultados contábeis apresentaram pequeno desequilíbrio, mas a situação não maculou as contas como um todo, podendo ser recomendado à Origem que adote medidas concretas, a curto prazo, para equilibrar as suas contas, e utilize a abertura de créditos adicionais de acordo com a legislação vigente.



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



Assim, posicionou-se por não haver óbice, em relação a esses aspectos, para emissão de parecer favorável.

No âmbito jurídico, o Órgão Técnica asseverou que os defeitos registrados no relatório de fiscalização não possuem gravame para comprometer as contas.

Destacou que, além das impropriedades nos demonstrativos contábeis, devem ser corrigidas as falhas relativas ao setor de pessoal; à ausência de cobrança sobre atividades cartoriais; ao controle dos bens patrimoniais; ao cumprimento de instruções e recomendações da Casa, bem como às informações reclamadas pelo sistema Audesp.

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

1.6. O Ministério Público de Contas, por seu turno, manifestou-se pela emissão de parecer desfavorável, sob o seguinte fundamento:

- no tópico **resultado da execução orçamentária**, a tese sustentada pela Origem não merece prosperar, visto que a despesa liquidada não deve ser considerada para fins de cálculo do déficit/superávit orçamentário, apenas a despesa empenhada; a Prefeitura não possuía recursos financeiros suficientes para abertura de créditos suplementares e especiais, haja vista que o excesso de arrecadação no exercício foi de R\$ 2.017.743,91 e a abertura de créditos foi de R\$ 3.309.595,06, acarretando déficit de execução em R\$1.291.851,15.

Acrescentou, nesse tópico, que o balanço patrimonial de 2010 e 2011 apresentou um acréscimo de 1.137% no resultado financeiro, além da falta de disponibilidade financeira para arcar com os compromissos de curto prazo, no montante de R\$212.212,04.

Entendeu que houve caracterização de dolo do Administrador, pois foi alertado, durante o exercício, das condições desfavoráveis dos restos a pagar, restando evidente o descumprimento do artigo 1º, § 1º, da LRF.

Quanto ao elevado montante de créditos adicionais (33,90%), representa desvirtuamento da peça orçamentária e do processo democrático envolvido na sua construção.



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



Sugere recomendação à Origem para que adote providências saneadoras e proceda à abertura de créditos suplementares em percentual limitado à inflação do período.

- **Fiscalização das Receitas:** afirma que a simples alegação da Prefeitura de que irá implementar a cobrança não é suficiente para afastar a reprimenda imposta pela LRF, eis que o artigo 11 exige a efetiva arrecadação de todos os tributos, não se contentando com a mera promessa de cobrança.

Entende que o Município merece receber a sanção prevista no artigo 11, parágrafo único, da LRF, devendo ser ressalvado da apreciação das contas, e que cabe comunicar o fato para que conste do CAUC – serviço auxiliar de informações para transferências voluntárias.

- **Controle Interno:** considerando a reincidência e a importância do sistema de controle interno, de estatura constitucional e imprescindível para o controle democrático da Administração, sugeriu que o achado da Fiscalização deve motivar a imposição de parecer desfavorável.

- **Cargos em comissão:** como já havia impugnação desta Corte sobre a composição do quadro de pessoal, bem como notícia ao Ministério Público Estadual, tratando-se de matéria reincidente, considera que o achado deve motivar a emissão de parecer desfavorável.

- **Desvio de funções:** sugeriu que a matéria deva ser tratada como ressalva no parecer prévio das contas.

1.7. A Secretaria-Diretoria Geral entendeu que podem ser aceitos os argumentos suscitados em relação ao déficit orçamentário de 5,04%, conforme opinião externada anteriormente no TC-2757/026/10, sob a relatoria do E. Conselheiro Robson Marinho:

Quanto ao déficit, observo que a falta de transferência desses recursos tem gerado déficits no encerramento da execução orçamentária dos entes municipais, o que, evidentemente distorce os resultados, prejudicando o administrador público que, na expectativa dos repasses, antecipa a realização de despesas, através de empenhos que em 31/12/2010 transformam-se em restos a pagar não processados, já que recebidos os recursos somente em exercícios futuros.

E assim é, porque se houvessem ingressado nos cofres municipais dentro do mesmo exercício do empenho, o resultado obtido seria, logicamente, outro.



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



Por outro lado, quanto ao restante do déficit, no valor de R\$ 443.612,57, equivalente a 2,88%, asseverou que não deve prosperar a alegação da Origem de que parte desse valor (R\$134.526,82) se refere a despesas empenhadas e não liquidadas, o que possibilitaria sua exclusão para apuração do resultado orçamentário do exercício.

Isso porque não há qualquer comprovação nos autos de que o valor tenha sido cancelado, seja no exercício em exame ou no seguinte, conforme sua manifestação no processo TC-2757/026/10, em sede de Reexame, ainda pendente de apreciação.

Lembrou, na referida manifestação, da Nota Interativa SDG nº 1, no sentido de que a Secretaria do Tesouro Nacional vem recomendando que, em 31 de dezembro, sejam cancelados gastos ainda **não liquidados**, desde que para esses inexista disponibilidade monetária.

Tendo em conta que o déficit orçamentário tem sido reincidente, bem como a prática de outras falhas, como: preenchimento de cargos em comissão sem a devida caracterização dos requisitos previstos no artigo 37, V, da Constituição Federal; desvio de função dos cargos municipais; abertura de créditos adicionais, em 33,90%, sem o devido lastro financeiro, em detrimento ao disposto no artigo 43, I e II, da lei 4.320/64, a Secretaria-Diretoria Geral posicionou-se pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas.

É o relatório.



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



2. VOTO

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

2.2. Durante a instrução da matéria, constatou-se que a Administração direcionou os recursos obtidos, de maneira que os principais investimentos ficaram assim distribuídos:

	EEFETIVADO	EESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	25,69%	Mínimo = 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT, artigo 60, XII)	60,13%	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, artigo 77, inciso III)	20,34%	Mínimo = 15%
Despesas com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, “b”)	44,09%	Máximo = 54%
O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal		
O Município quitou os precatórios que estava obrigado a pagar		

O quadro acima demonstra que os principais indicadores que influenciam na análise das contas, como as aplicações mínimas de recursos no ensino e na saúde, bem como a observância ao limite máximo para os gastos com pessoal, estiveram em consonância com os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam as matérias envolvidas.

2.3. No tocante aos aspectos contábeis, o laudo de fiscalização apurou um déficit orçamentário de 5,04% da receita arrecadada, que elevou o déficit financeiro proveniente do exercício anterior, ocasionando a ausência de lastro financeiro para honrar os compromissos de curto prazo, situação que, segundo o Ministério Público de Contas, constitui uma das razões capazes de macular os demonstrativos em apreço.

Em relação ao tema, alerta a defesa, em suma, que, entre a despesa empenhada e a liquidada, existe uma diferença de R\$465.454,43, referente à despesa de capital com fonte de recurso vinculada, cuja receita não ingressou nos cofres públicos em 2011. Afirmou que deveria ter anulado os empenhos não liquidados, sendo um de R\$ 330.927,61, referente a convênios, e outro de R\$134.526,82, referente a despesas não liquidadas em 2011.



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



A Assessoria Técnica entendeu que as justificativas ofertadas não afastaram completamente as falhas, tendo em vista que os resultados contábeis apresentaram pequeno desequilíbrio, mas a situação não foi capaz de comprometer as contas como um todo.

A Secretaria-Diretoria Geral consignou, em relação ao déficit orçamentário gerado por restos a pagar não processados, especificamente pela falta de transferências de recursos de convênios (R\$ 330.927,61), que os argumentos da defesa podem ser aceitos, tendo em conta sua manifestação nos autos do TC-2757/026/10, que abarcou as contas de 2010 da Prefeitura Municipal de São Vicente, sob a relatoria do E. Conselheiro Robson Marinho.

Contudo, ao se referir ao déficit orçamentário de R\$134.526,82, relativo ao restante das despesas não liquidadas, referido Órgão Técnico não aceitou os esclarecimentos prestados pela Origem, em face de sua manifestação no voto, em sede de Reexame, nas contas acima mencionadas, uma vez que não há qualquer comprovação nos autos que esses restos a pagar não processados tenham sido cancelados no exercício seguinte.

De fato, restos a pagar não processados não se caracterizam em compromissos do Executivo Municipal, haja vista não se traduzirem em despesas efetivamente assumidas, uma vez que os serviços não foram prestados nem as mercadorias entregues.

Entretanto, a Municipalidade não realizou o cancelamento de mencionados restos a pagar, procedimento que demonstraria, de forma efetiva, que os empenhos não seriam liquidados posteriormente ao encerramento do exercício.

De qualquer forma, adoto o posicionamento externado pelo senhor Secretário-Diretor Geral, pelo acolhimento das argumentações quanto aos restos a pagar não processados, decorrentes de empenhos emitidos por conta de convênios firmados com outras esferas de Governo.

Primeiro, porque é assim que esta Corte vem decidindo, pois é sabido que a transferência desses recursos tem gerado déficit no encerramento da execução orçamentária dos Entes Municipais, ocasionando distorções nos resultados.

Segundo, porque, conforme recordou SDG no processo TC-2757/026/10, o Administrador Público fica prejudicado, pois, na expectativa dos repasses, executa o empenhamento das despesas por antecipação, mas os



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



recursos não ingressam aos cofres municipais no mesmo exercício, transformando-se em restos a pagar não processados.

Nessa linha, o presente caso guarda similaridade com recente julgado desta Casa, conforme trecho proferido pela C. Segunda Câmara, em sessão de 09/10/2012, sob a relatoria do E. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, no exame das contas anuais de 2010, da Prefeitura Municipal de Duartina (TC-2633/026/10):

Em relação aos indicativos contábeis a execução orçamentária apresentou déficit da ordem de 7,38%, que corresponde a R\$ 1.540.564,63; contudo, demonstra o peticionário que a falta de transferência de recursos provenientes de Convênios firmados com o Governo Estadual e com a União influenciou o resultado orçamentário e financeiro.

Deste modo, consoante observado pela Assessoria Técnica, o resultado da execução da despesa de capital (R\$ 5.226.867,87) comparado à receita de capital realizada (R\$ 3.130.331,90) bem como ao valor de restos a pagar não processados (R\$ 2.848.617,54) evidencia que o desequilíbrio orçamentário decorreu de investimentos efetivados sem a contrapartida financeira vinculada à Convênios não repassados pelos Governos Federal e Estadual no exercício de 2010.

Assim, descontando-se os restos a pagar não processados em comento, tal qual o cálculo realizado por SDG, obteve-se um novo déficit orçamentário, agora da ordem de R\$ 443.612,57, equivalente a 2,88% da receita arrecadada, patamar perfeitamente tolerado pela jurisprudência da Casa, ante à possibilidade de reversão nos próximos orçamentos.

Por consequência, o resultado financeiro do exercício, deficitário em R\$ 212.212,04, passaria para R\$ 118.715,57, superavitário, indicando que, na realidade, há disponibilidade financeira para honrar os compromissos de curto prazo, diferente do que concluiu o Ministério Público de Contas.

Equivoca-se a Secretaria-Diretoria Geral ao afirmar que o déficit orçamentário tem sido reincidente no Município, fato que certamente influenciou sua conclusão no juízo negativo das contas em apreciação.



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



Consultando os r. votos relativos aos exercícios de 2008 (TC-1631/026/08)¹, 2009 (TC-96/026/09)² e 2010 (TC-2494/026/10)³, constatam-se os seguintes resultados orçamentários: déficit de 1,1%; superávit de 4,82%; e superávit de 1,67%, respectivamente.

Observam-se, ainda, pontos positivos, como a obtenção de resultados superavitários nos balanços econômico e patrimonial e, seguindo essa linha, a Administração agiu corretamente em relação à dívida consolidada, visto que seu saldo foi reduzido em relação ao exercício anterior, restando, por conseguinte, um saldo de apenas 1% da receita corrente líquida.

Contudo, na execução orçamentária observou-se abertura de créditos adicionais que totalizaram 33,90%, principalmente, aqueles realizados por excesso de arrecadação em valor superior ao efetivamente realizado, inclusive com convênios celebrados com o Estado e a União, contrariando ao disposto no artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64, bem como créditos adicionais suplementares abertos em desacordo com o inciso VI do art. 167 da CF/88, ou seja, sob as formas de transposição, remanejamento e transferência (7,13%).

Levando em conta que não houve prejuízo ao erário, e que a autoridade reconheceu a falha, creio que possam ser relevadas, sem prejuízo de recomendar à Origem que evite a reedição.

2.4. No setor de planejamento, as críticas versando sobre registros inadequados nas peças, relativas a custos estimados e metas físicas, por programa e ações de governo, que dificultam avaliar e mensurar os resultados das ações governamentais; a falta de capacitação de funcionários para elaborar as peças de planejamento, inclusive a ausência de um sistema de custos que permita a avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, bem como a ausência de plano de saneamento básico; podem ser relevadas, porém, devem ser objeto de atenção da Origem,

¹ TC-1631/026/08: "Nessa trilha, concordo com o posicionamento dos órgãos técnicos da Casa, ao consignarem que houve crescimento da dívida líquida de curto prazo, ao longo do período de maio a dezembro, em desatendimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além daquelas despesas não empenhadas, há que se levar em conta que o Município não recolheu as contribuições patronais dos meses de novembro, dezembro e 13º salário de 2008, relativas ao regime de previdência própria.

Computando tais despesas, ao invés da apuração positiva, a execução orçamentária seria negativa em R\$130.909,80, equivalente a 1,11% da receita arrecadada."

² TC-96/026/09: "As contas do Município de Lavinia, relativas ao exercício de 2009, apresentaram os seguintes resultados: Execução Orçamentária: superávit de 4,82% R\$ 590.245,53 Aplicação no ensino: 25,73% Magistério: 70,39% FUNDEB: 96,93% Despesas com pessoal: 50,52% Aplicação na Saúde: 21% Remuneração dos Agentes Políticos: em ordem."

³ TC-2494/026/10: "Além do superávit orçamentário de 1,67% (R\$ 227.084,29), observaram-se resultados financeiro (R\$ 1.107.576,14) e patrimonial (R\$ 711.108,35) positivos."



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



para aprimoramento das peças e implementação do referido plano de saneamento, o que desde já recomendo.

2.5. Acerca da cobrança do ISSQN sobre as atividades cartorárias, o responsável anunciou que referida receita será cobrada a partir do exercício de 2012, fato que deverá ser objeto de verificação do próximo roteiro de fiscalização da Casa.

2.6. No item “pessoal”, o laudo de fiscalização indica que 5 servidores ocupavam cargos em comissão de Diretor de Escola; Assessor de Administração I (exercendo funções de telefonista), Assessor de Administração II (exercendo funções de auxiliar de contabilidade), Assessor de Administração V (exercendo o funções de professor), e Agente Comunitário, com atribuições que não se enquadram como sendo de direção, chefia ou assessoramento, nos termos preconizados pelo inciso V do art. 37 da Constituição Federal.

Detectaram-se, ainda, outros 9 servidores ocupantes de cargos em comissão de Assessor de Administração I, II, III e IV, desempenhando funções de natureza técnica operacional, como limpeza de prédios públicos, telefonista, padeiro e arquivamento de documentos.

Na análise, verificou-se que as leis de criação desses cargos (Assessor de Administração) não discriminam as respectivas atribuições, tampouco foi apresentado qualquer outro documento que disponha sobre as mesmas.

Outra questão suscitada no relatório de fiscalização referiu-se à existência de 7 servidores desempenhando atividades diferentes daquelas inerentes aos cargos para os quais foram inicialmente nomeados, caracterizando desvio de funções.

Sobre a incongruência no provimento de cargos em comissão, o Responsável aduziu que tais servidores são necessários ao bom andamento do serviço público, sendo que, muitas vezes, exercem, além das atribuições normais, as de cargos técnicos, o que traz aproveitamento para a Administração. Acrescentou que recebem baixas remunerações, o que não compromete o limite com despesas com pessoal.

Quanto ao desvio de funções, alegou que seu quadro é reduzido, motivo pelo qual aproveita os mesmos servidores, já conhecedores do funcionamento da máquina administrativa, em funções diversas, em vez de contratar novas pessoas, que oneraria as despesas de pessoal, sem a certeza de melhora nos serviços.



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



Sobre esses temas, os Órgãos Técnicos divergiram em suas opiniões.

A Assessoria Técnica consignou que os defeitos registrados na parte final do relatório da fiscalização não possuem gravame para comprometer as contas do exercício, destacando que as falhas relativas ao setor de pessoal são passíveis de recomendação.

O Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer desfavorável, em razão da reincidência na falta de regramento que define as atribuições dos cargos em comissão.

Outros dois pontos ensejam, conforme referido Órgão, a reprovação das contas, quais sejam, a reincidência em não instituir e aperfeiçoar o sistema de controle interno, e o déficit da execução orçamentária.

Completo, ainda, que a existência de servidores em desvio de funções motiva a imposição de ressalvas.

No posicionamento de SDG, a repetição das falhas referentes ao preenchimento de cargos em comissão, sem a devida caracterização dos requisitos constitucionais; ao desvio de função de cargos; à abertura de créditos adicionais, e ao déficit orçamentário, no seu conjunto, contaminam as contas.

De minha parte, Excelências, prefiro adotar o posicionamento da Assessoria Técnica.

Uma vez esclarecido que não houve, na verdade, reincidência de déficit orçamentário, tenho que a repetição das impropriedades no setor de pessoal, por si só, não tem o condão de contaminar a totalidade das contas.

Isso porque o número de 12 servidores exercendo atividades técnico-operacionais, ocupando cargos de Assessor de Administração, bem como o desvio de função de 7 servidores de suas funções originais, embora consista em impropriedade reincidente, o fato não atinge grandes proporções, já que não se trata de situação generalizada. O quadro total da municipalidade possui 569 cargos, dos quais 356 estão ocupados, e 70 em comissão, dos quais 56 encontram-se preenchidos.

Por outro lado, tendo em conta que a instrução indica a persistência da falha, proponho que a matéria seja tratada em autos próprios, sem prejuízo de recomendar à Origem que providencie o detalhamento das atribuições de



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



todos os cargos em comissão, as quais devem estar fixadas em lei, atentando, ainda, para que no quadro de pessoal permaneçam cargos em comissão apenas para desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento.

2.7. No tópico 'Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal', observou-se que a Administração ainda não aperfeiçoou o sistema de controle interno que possibilite avaliar as ações do Poder Público sob os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade; contudo, creio que possam ser acolhidas as argumentações ofertadas, lembrando que a origem deve adotar providências imediatas para o funcionamento de indigitado sistema, nos exatos termos previstos no regramento da matéria.

2.8. Nada obstante as falhas abordadas, o conjunto das contas merece o beneplácito desta Corte.

Os aspectos norteadores que influenciam no resultado das contas, segundo a jurisprudência da Corte, de plano, já sinalizam uma situação favorável: pagamento integral dos precatórios; investimentos nos setores de educação e saúde em consonância com os dispositivos constitucionais; utilização dos recursos do Fundeb nos termos da Lei Federal nº 11.494/07; despesas de pessoal e reflexos em conformidade com o limite imposto na Lei de Responsabilidade Fiscal; repasses à Câmara Municipal de acordo com o limite do artigo 29-A da Constituição Federal.

Ademais, os encargos sociais foram devidamente recolhidos, e os pagamentos dos subsídios dos agentes políticos ocorreram nos termos da legislação pertinente.

De mais a mais, não se detectaram falhas de instrução nos processos licitatórios e contratos.

2.9. Quanto às demais falhas anotadas pela Fiscalização, entendo que não são capazes de interferir efetivamente no juízo das contas, fato que não impede a emissão de alerta à Origem, para que as regularize, a saber: Planejamento (plano de saneamento básico); Fiscalização das Receitas; Bens Patrimoniais; Licitações (distorções nas informações enviadas ao sistema Audesp), e Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (entrega intempestiva de documentos ao AUDESP; atendimento parcial das recomendações).

No mérito, adoto as manifestações da Assessoria Técnica e **VOTO no sentido da emissão de Parecer Favorável** à aprovação das contas



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



anuais, atinentes ao exercício de 2011, da PREFEITURA MUNICIPAL DE LAVÍNIA, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, transmitindo-lhe recomendações para que:

- aprimore as peças de planejamento e promova o seu devido acompanhamento, observando rigorosamente os Princípios Constitucionais, conforme abordado no corpo do voto;
- atente ao limite para abertura de créditos adicionais suplementares;
- adote medidas no sentido de que permaneçam, no quadro de pessoal, apenas cargos em comissão voltados ao desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento, bem como discrimine, nas respectivas leis de criação, as atribuições desses cargos, de modo a atender o dispositivo constitucional que cuida da matéria;
- tome providências imediatas para o funcionamento do sistema de controle interno do Município, nos exatos termos previstos no regramento da matéria;
- elimine as falhas anotadas nos itens: Planejamento (plano de saneamento básico); Fiscalização das Receitas; Bens Patrimoniais; Licitações (distorções nas informações enviadas ao sistema AudeSP), e Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (entrega intempestiva de documentos ao AUDESP; atendimento parcial das recomendações).

Proponho a formação de autos próprios para tratar dos cargos em comissão, cujos servidores encontram-se desempenhando funções de natureza técnica operacional, bem como daqueles em desvio de função.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO