



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1º-12-10

CFA

=====

TC-002026/026/08

Município: Paraibuna.

Prefeito: Luiz Norberto Collazzi Loureiro.

Exercício: 2008.

Requerente: Luiz Norberto Collazzi Loureiro - Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 08-06-10, publicado no DOE de 22-06-10.

Advogado: José Edison Torino.

Acompanham: TC-002026/126/08, TC-000057/007/09 e TC-036338/026/10.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Em sessão de 08-06-10, a E. Primeira Câmara emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas de 2008 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAIBUNA**.

Para tanto, criticou:

A) A insuficiente aplicação no ensino, correspondente a 20,3% da receita de impostos, inclusive transferidos, descumprindo o artigo 212 da Constituição;

B) A constatação, nas contas, de inconsistências nas peças contábeis —descumprindo o princípio da transparência fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, artigo 1º, § 1º)— e de resultados desfavoráveis (orçamentário e financeiro) do exercício.

C) O descumprimento do artigo 42 da LRF;

D) Outras falhas subsistentes nas contas apontadas pela E. Substituta de Conselheiro então Relatora.

O parecer determinou a formação de autos apartados, para tratar dos itens "Outras Despesas" e "Subsídios dos Agentes Políticos", e de autos próprios para a análise do convite n. 56/08 e do decorrente contrato.

1.2 Inconformado, o Prefeito Responsável apresentou pedido de reexame (fls. 161/A a 175).

Disse que os ajustes promovidos por este Tribunal no cálculo do percentual de investimento no ensino são exagerados e não têm respaldo legal. As despesas cobertas por receita adicional considerada no cálculo não devem ser excluídas; mesmo o valor da receita adicional transferida em 2007 deve ser levado em conta, porque já não foi computado nas contas daquele exercício. Ademais, pelo Decreto n. 2.256 (doc. 1), de 30-12-08, a Prefeitura



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

vinculou R\$ 1.120.817,00 para pagamento de despesas inscritas em restos a pagar do exercício, inclusive do ensino. Portanto, havia disponibilidade suficiente para pagamento dessas despesas. Assim refeitos os cálculos, o total do investimento no ensino foi de 26,10% da receita de impostos.

No que se refere à ofensa ao artigo 1º, § 1º, da LRF e aos resultados da gestão, sustentou que a Prefeitura efetuou o pagamento de todos os débitos trabalhistas e de pequeno valor do exercício (R\$ 41.592,04 devidos a Vicente de Paulo de O. Camargo, Jeffersom Pereira Carneiro e outros e Antonio Cláudio Batista Santos). Para cumprir o valor de R\$57.366,68, correspondente a 10% do estoque de dívidas judiciais, foram pagos R\$60.335,34 ao credor José Orestes dos Santos, referentes ao processo n. 759/06.

A respeito do estabelecido no artigo 42 da LRF, reiterou que o Decreto n. 2.256/08 (doc. 1 e 2) vinculou, para pagamento de restos a pagar do exercício, o total de R\$1.120.817,00, valor referente ao ISS do Banco Santander e aos repasses constitucionais de FPM, ICMS e IPVA. Esse valor deve ser descontado do saldo de restos a pagar sem cobertura financeira. Ademais, os restos a pagar correspondem exclusivamente a despesas de caráter continuado, que não foram assumidas nos dois últimos quadrimestres do mandato, afastando a infração ao artigo 42 da LRF e a ocorrência de crime.

Admitiu, quanto aos gastos com pessoal, que realmente houve momentâneo descontrole no período junho/outubro, rapidamente corrigido, e disse que as "Outras Despesas" realmente devem ser examinadas em autos apartados.

1.3 O Setor de Cálculos da Assessoria Técnica (fls. 177/182) concluiu que o investimento no ensino correspondeu a 26,41% da receita de impostos, inclusive transferidos, cumprindo o artigo 212 da Constituição. Disse que as despesas custeadas com a receita adicional (de R\$ 641.919,66) transferida ao Município pelo Estado e pela União, por força de convênios ou vinculadas, são deduzidas do cálculo, porque este considera somente a receita de impostos, inclusive transferidos. Confirmou que o Recorrente demonstra que esses recursos adicionais, embora recebidos em 2007, não foram investidos naquele exercício, sendo repassados para 2008, ocasião em que foram utilizados (cf. balancete da despesa da educação, fls. 48/50 do Anexo I). O valor correspondente, vinculado à fonte de recursos adicionais (Fonte 2 - Estado; Fonte 5 - União), de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

R\$2.171.844,73, deve ser considerado no cálculo. Quanto à parcela de R\$390.877.40, correspondente a restos a pagar sem disponibilidade financeira, excluída do cálculo, entendeu que o Decreto n. 2.256/08 (Anexo I do TC-516/014/10) não elimina a constatação de indisponibilidade financeira, eis que não há comprovação do efetivo depósito decendial na conta do ensino, exigido pelo artigo 69, § 5º, III, da Lei de Diretrizes e Bases. Registrou que, considerado o saldo de caixa, em 31-12-08, de R\$ 1.066.543,94, mais os recursos vinculados pelo Decreto n. 2.256, de R\$ 1.120.817,72, no total de R\$2.187.361,66, frente aos restos a pagar de R\$ 3.631.451,44, realmente havia insuficiência financeira ao final do período. Acrescentou, por fim, que o valor de R\$ 2.618.627,58, retido na receita da Prefeitura para a formação do FUNDEB, deve integrar o cômputo do ensino.

A Unidade de Economia (fl. 183) manifestou-se pelo não provimento do recurso, realçando que, em relação aos precatórios, não foi afastado o apontamento de falta de clareza e transparência na contabilização do saldo do passivo judicial, nem comprovado onde estaria contabilizado o valor referente aos débitos judiciais. Sobre o descumprimento do artigo 42 da LRF, ponderou que tanto as despesas posteriores a 30 de abril como as já anteriores são abrangidas pela obrigação de não agravar a indisponibilidade de caixa.

A Unidade Jurídica (fls. 184/188) e a Chefia do órgão (fl. 189) também propuseram o não provimento do recurso. No entanto, afastaram de seus fundamentos a falta de aplicação no ensino do percentual mínimo exigido pelo artigo 212 da Constituição, confirmando as determinações expedidas.

1.4 À mesma conclusão chegou a digna SDG (fls. 190/192).

Destacou, em relação às despesas com pessoal que, apesar do aumento entre junho e outubro, houve recondução, ao limite máximo já em novembro (gasto de 45,6%), situação mantida no final do ano (gasto de 51,5%). Portanto, houve ajuste em prazo menor que os dois quadrimestres concedidos pelo artigo 23 da LRF.

Apoiou a indicação do Setor de Cálculos de que a aplicação na educação global atingiu 26,41%, atendendo a Origem ao artigo 212 da Constituição.

Quanto ao cumprimento do artigo 42 da LRF, reiterou que para apuração da disponibilidade monetária no último dia do exercício, esta Corte, baseada em modelos da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Secretaria do Tesouro Nacional, entende que a dedução atinge somente os dinheiros do regime próprio de previdência e os atrelados a débitos extraorçamentários. Assim, não é possível afastar os restos a pagar da educação; aliás, se assim fosse feito, teriam que ser excluídos, por simetria, os recursos vinculados à área, o que manteria o mesmo nível de insuficiência de caixa no término do exercício. Também renovou que consoante enfatiza o Manual de Orientação expedido pelo Tribunal, *"em face de sua previsibilidade, as despesas continuadas, não-geradas, propriamente, entre maio e dezembro, precisam dessas, mais do que as novas, de suporte de caixa. Se assim não fosse, estaria sancionada afronta à responsabilidade fiscal, validando-se empenhos sem cobertura financeira e, disso decorrente, o déficit orçamentário e o aumento da dívida pública"* (Lei de Responsabilidade Fiscal, 2ª edição, www.tce.sp.gov.br).

1.5 Foi juntado aos autos o expediente TC-34.591/026/10, pelo qual a DD. Procuradoria Geral de Justiça do Estado solicita informações sobre as contas (fls. 193/200).

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 22-06-10 (fls. 154/155), de modo que é tempestivo o recurso, interposto em 21-07-10 (fls. 161/A a 175).

2.2 Também presentes os demais requisitos de admissibilidade, voto pelo conhecimento do apelo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

3. VOTO - MÉRITO

3.1 A Auditoria (fl. 76) e o voto condutor do parecer recorrido (fl. 151) apontaram investimento total no ensino de apenas 20,39% da receita de impostos, inclusive transferidos, assim apurado:

	Valor—R\$	%
Receita de Impostos e Transferidos.	18.090.025,34	100
Recursos do FUNDEB (+) Rendimentos de Aplicações Financeiras	3.912.203,59	
Despesas com Profissionais do Magistério – 60%	3.281.745,12	83,88
Demais Despesas – 40%	1.072.204,65	27,41
Total das Despesas com Recursos do FUNDEB	4.353.949,77	111,29
Total das Despesas com Recursos Próprios (+) FUNDEB	4.722.129,25	
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31-01-09	390.877,40	
(-) Receitas Adicionais Empenhados no Exercício de 2008	641.919,66	
Total das Despesas com Ensino	3.689.332,19	20,39

Neste reexame das contas, cabe, inicialmente, avaliar as questões suscitadas pelo Recorrente.

No que concerne às receitas adicionais (auxílios e subvenções do Estado e da União), o Setor de Cálculos da Assessoria Técnica demonstrou (fls. 178/179) que a quantia de R\$2.171.844,73, contabilizada na Unidade Orçamentária 02.03.01 – Ensino Fundamental (fls. 48/50 do Anexo I) e referente ao ensino, estava vinculada à fonte de recursos adicionais (Fonte 002 – Estado e Fonte 005 – União). Assim, embora a Auditoria tenha deduzido das despesas empenhadas no Ensino apenas a quantia de R\$641.919,66, coberta por receita adicional, o valor correto a glosar é realmente de R\$2.171.844,73.

Já em relação às despesas inscritas em restos a pagar sem cobertura financeira, que foram deduzidas da despesa (R\$390.877,40), o Setor de Cálculos (fls. 179/181) destaca que o pedido de reexame procura convencer de que havia disponibilidade maior que a considerada, invocando o Decreto n. 2.256, que vinculou o total de R\$ 1.120.817,72 para quitação de restos a pagar do exercício. No entanto, ainda que o valor vinculado pelo Decreto 2.256/08 (R\$1.120.817,72) fosse somado à efetiva disponibilidade de caixa existente em 31-12-08 (R\$ 1.066.543,94), atingiria apenas R\$2.187.361,66, e não seria suficiente para cobrir a integralidade dos restos a pagar do Município, de R\$3.631.451,44. Ademais, não foi comprovado o efetivo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

depósito decendial na conta do ensino, motivo pelo qual falta à despesa o amparo financeiro preconizado pelo artigo 69, § 5º, III, da Lei de Diretrizes e Bases do Ensino. Acresce que, como sintetizou o Setor de Cálculos, "as receitas de transferências de FPM, ICMS, IPVA e a receita oriunda do INSSQN, que ingressaram nos cofres públicos municipais a partir de 01-01-09, passam a compor a base de cálculo de aplicação no ensino deste exercício (2009), assim, na hipótese de serem utilizados para o pagamento de Restos a Pagar de 2008, outros recursos serão necessários para cobrir o obrigatório investimento no ensino de 2009". Portanto, o valor a ser deduzido do cálculo é realmente o de R\$390.877,40.

Por outro lado, no cálculo do percentual de investimento no ensino efetuado pela auditoria e adotado pelo parecer recorrido, foi considerada a despesa total de R\$4.722.129,25 (valor extraído do balancete de despesa de fls. 50/54 do anexo), já deduzidas as quantias impugnadas pela auditoria. O demonstrativo não considera, porém, a exata situação dos recursos oriundos do FUNDEB. No exercício, a Prefeitura repassou ao FUNDEB, das receitas de impostos e transferidos, R\$2.618.627,58, contabilizados no balancete da receita (fl. 37, do Anexo). E recebeu daquele Fundo R\$3.907.431,14 (fl. 35 do Anexo). A quantia repassada pelo Município ao FUNDEB, acima indicada, de R\$ 2.618.627,58, deve ser considerada no cálculo, pois corresponde a parcela da receita de impostos cujo total integra a base de cálculo para aferição do percentual (artigo 212 da Constituição Federal).

Assim, o cálculo deve ser refeito, passando a ser o seguinte:

	Valor—R\$	%
Receita de Impostos e Transferidos.	18.090.025,34	100
Recursos do FUNDEB (+) Rendimentos de Aplicações Financeiras	3.912.203,59	
Despesas com Profissionais do Magistério – 60%	3.281.745,12	83,88
Demais Despesas – 40%	1.072.204,65	27,41
Total das Despesas com Recursos do FUNDEB	4.353.949,77	111,29
Total das Despesas com Recursos Próprios	4.722.129,25	
(+) Recursos do FUNDEB	2.618.627,58	
(-) Restos a Pagar não Pagos até 31-01-09	390.877,40	
(-) Receitas Adicionais Empenhados no Exercício de 2008	2.171.844,73	
Total das Despesas com Ensino	4.778.034,70	26,41



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Desta forma, define-se a exata situação dos investimentos no ensino, durante o exercício de 2.008. O Município cumpriu o artigo 212 da Constituição, investindo no ensino o total de 26,4% da receita de impostos, inclusive transferidos, na manutenção e desenvolvimento no ensino. Ademais, investiu a totalidade dos recursos oriundos do FUNDEB no período a que se refere o artigo 21, caput e § 2º, da Lei n. 11.494/07 e aplicou a 83,3% dos mesmos na remuneração do Magistério da educação básica.

3.2 No que concerne à ofensa ao princípio da transparência fiscal (LRF, artigo 1º, § 1º), aos resultados negativos das contas e à inconsistência das peças contábeis, a auditoria demonstra (fl. 83) que o balanço patrimonial não registrou corretamente o saldo a pagar dos precatórios existentes em 31-12-08. A inconsistência foi confirmada pela Unidade de Economia da Assessoria Técnica. O Prefeito responsável pelas contas realmente não esclarece e nem comprova, de forma objetiva, o valor dos débitos judiciais. Não demonstra qual o passivo dessa natureza, eis que o total de obrigações a pagar apresentado pelo balanço patrimonial (fl. 22 do Anexo) é de R\$ 573.668,68, sem que seja esclarecido o quanto se refere a precatórios. Há clara ocultação do passivo e ofensa ao princípio da transparência fiscal (artigo 92, 98, 105 todos da Lei n. 4.320/64, e 1º, § 1º, da LRF).

E realmente não são bons os resultados do exercício.

O balanço orçamentário (fl. 17, Anexo) informa excesso de arrecadação, no exercício, de R\$1.594.580,14 (6,34% da receita prevista R\$25.167.734,00). Ainda assim, houve déficit na execução orçamentária de R\$459.082,13 (1,72% da receita arrecadada, R\$ 26.762.315,14). Esse déficit não foi suportado por superávit financeiro anterior, pois em 2007 houve déficit de R\$1.407.695,25 (fls. 22 e 25 do Anexo). O balanço patrimonial do exercício examinado indica déficit financeiro de R\$2.825.770,62 (fls. 22 e 25 do Anexo), acima do dobro do resultado de 2007 (R\$ 1.407.695,25). O grupo de contas de maior destaque no passivo financeiro de 2008 corresponde ao estoque de restos a pagar, de R\$3.631.451,44, dos quais R\$ 2.210.508,40 não dispunham de cobertura financeira. O estoque de restos a pagar cresceu 83,16% em relação a 2007, de R\$1.982.684,08 para R\$ 3.631.451,44. No que se refere ao endividamento, a dívida flutuante era, no final do exercício, de R\$2.513.109,96 e, em 31-12-08, de R\$4.195.768,50, crescimento de 66,95%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Os resultados orçamentário e financeiro deficitários, o aumento do endividamento de curto prazo e a insuficiência financeira frente aos restos a pagar do Município caracterizam ausência de rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária e descumprimento do artigo 1º, § 1º, da LRF. A situação se agrava tendo em vista que este Tribunal emitiu alertas ao Poder Executivo [mês abril/08 (fl. 23), junho/08 (fl. 14), agosto/08 (fls. 16/17) e dezembro/08 (fl. 29)] do Acessório 1 - TC-2026/126/08 - Acompanhamento da Gestão Fiscal, tendo em vista a situação de iliquidez que se avizinhava, nos termos do artigo 59, § 1º, I, da LRF, sem que tenha sido tomada providência eficaz a respeito.

3.3 Subsiste a infração ao artigo 42 da LRF.

A situação da indisponibilidade financeira para cobertura dos restos a pagar em 30-04-08 e em 31-12-08 era a seguinte (cf. fls. 105 e 110):

Evolução da Liquidez	Valor – R\$
Disponibilidade de Caixa em 30-abr-08	1.139.988,90
(-) Saldo de Restos a Pagar em 30-abr-08	3.223.631,18
Iliquidez em 30-abr-08	(2.083.642,28)
Disponibilidade de Caixa em 31-dez-08	1.066.543,94
(-) Saldo dos Restos a Pagar em 31-dez-08	3.631.451,44
Iliquidez em 31-dez-08	(2.564.907,50)

Como se verifica, a indisponibilidade financeira aumentou nos últimos meses do mandato do Prefeito Responsável, contrariando o artigo 42 da LRF¹.

Para evitar que isso ocorresse, a Unidade Regional de São José dos Campos, encarregada do acompanhamento das contas, emitiu diversos alertas ao Município sobre sua situação de iliquidez financeira [abril/08 (fl. 22/24), maio/08 (fls. 20/21), junho/08 (fls. 13/15), julho/08 (fls. 18/19), agosto/08 (fls. 16/17) e dezembro (fls. 28/36)] do Acessório I - Acompanhamento da Gestão

¹ Artigo 42 - É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no artigo 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Fiscal, reclamando a adoção das medidas corretivas, especialmente a limitação de empenho e programação financeira nos termos dos artigos 8º e 9º² da LRF.

Mas nenhuma providência eficaz foi adotada.

Nos últimos oito meses da gestão, é vedado ao Prefeito aumentar a indisponibilidade financeira para cobertura dos restos a pagar. No caso concreto, isso ocorreu em decorrência da falta de adoção das providências necessárias pelo Prefeito e apesar dos alertas expedidos por esta Corte, nos termos do artigo 59, § 1º, I e V, da LRF.

Assim, o Responsável adotou condutas que podem caracterizar crime (*artigo 359-C do Código Penal*³) e infração disciplinar (*Lei n. 10.028/2000, artigo 5º*). Como se vê, é irregularidade que a lei considera grave, suficiente, portanto, para comprometer as contas anuais.

3.4 A falha apontada no item "Limites de Despesa com Pessoal" deve ser afastada, pelos motivos expostos pela digna SDG (item 1.4, *supra*).

Subsistem, porém, outras impropriedades nas contas, apontadas pelo voto condutor do parecer recorrido, bem caracterizadas no relatório da auditoria e não

² Artigo 8º - Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea "c" do inciso I do artigo 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Artigo 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

³ Artigo 359-C - Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Incluído pela Lei n. 10.028, de 2000).

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos (Incluído pela Lei n. 10.028, de 2000).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

descaracterizadas pelo Recorrente, que atuam como reforço da conclusão desfavorável às contas.

As questões relacionadas aos subsídios dos agentes políticos e ao convite n. 56/08 (fls. 166 a 174) serão analisadas com a formação de autos específicos, como determinado no item 2.7 do voto referido (fl. 152).

3.5 Diante do exposto, meu voto afasta dos fundamentos do parecer recorrido a apontada infração do artigo 212 da Constituição Federal, bem como as falhas relacionadas aos limites de despesa com pessoal.

Mas, diante da natureza e quantidade das irregularidades subsistentes, nega provimento ao pedido de reexame, confirmando o parecer desfavorável às contas, bem como o encaminhamento de peças à consideração do Ministério Público e as demais determinações constantes da provisão expedida.

Sala das Sessões, 1º de dezembro de 2010.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO