

TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 30.03.11

ITEM Nº 021

TC-001763/026/08

Município: Conchas.**Prefeito(s):** José Oscar Pavan e Miguel Jorge Mir Neto.**Exercício:** 2008.**Requerente(s):** Miguel Jorge Mir Neto - Ex-Prefeito.**Em Julgamento:** Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 22-06-10, publicado no D.O.E. de 06-07-10.**Advogado(s):** Daniela Francine Torres, Milena Guedes Corrêa Prando dos Santos, Mariana Pupo Rosa de Almeida e Érica Verônica Cezar Veloso Lara.**Acompanha (m):** TC-001763/126/08 e Expediente(s): TC-022776/026/08 e TC-033903/026/08.**Auditoria atual:** UR-9 - DSF-I.**Senhor Presidente, Senhores Conselheiros**

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pelo Sr. Miguel Jorge Mir Neto - Prefeito Municipal de CONCHAS à época, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 22.06.10¹, apreciando as Contas relativas ao exercício de 2008 daquela Municipalidade, diante do verificado nos autos, emitiu-lhe parecer desfavorável em razão das inconsistências apuradas nas peças contábeis e pelas despesas com pessoal, que alcançaram 54,04% da RCL (fls. 385/396).

A r. decisão proferida destacou que muitas outras impropriedades ficaram bem caracterizadas, não afastadas pelas defesas apresentadas, junto aos itens “Planejamento e Execução Física”, “Fiscalização de Receitas”, “Despesas com Saúde”, “Licitações” e “Transparência da Gestão Pública”.

Ademais, o r. voto condutor também registrou, a despeito da responsabilidade de cada um dos ordenadores, que o Poder Executivo presta contas anualmente, exatamente porque as contas são anuais, únicas e universais, disso o parecer emitido e o ulterior julgamento feito pelo Poder Legislativo serem abrangentes, apreciando-as em sua unidade e universalidade, em razão do art. 2º da Lei 4320/64².

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão do dia 16.03.10, estava formada pela e. Substituta de Conselheiro Maria Regina Pasquale –Relatora, e pelos ee. Conselheiros Antonio Roque Citadini – Presidente em exercício, e Eduardo Bittencourt Carvalho.

² **Trecho de interesse do r. voto proferido:**

2.1 As contas apresentam resultados positivos, entretanto, consoante demonstrado na instrução dos autos, tais resultados não retratam a real situação do Município, e as inconsistências apuradas nas peças contábeis não foram esclarecidas, a contento, pelo Responsável.

2.2 Não bastasse essa falha, as despesas com o pessoal (54,4% da receita de impostos) superaram o limite fixado pelo artigo 20, III, “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.3 Acresce que, muitas outras impropriedades ficaram bem caracterizadas no relatório da Auditoria e não foram afastadas pelas defesas apresentadas pelos Senhores Prefeitos Responsáveis. São elas: “Planejamento e Execução Física”, “Fiscalização das Receitas”, “Despesas com Saúde”, “Licitações” e “Transparência da Gestão Pública”. Para o argumento do Senhor Miguel Jorge Mir Neto (fl. 110) no sentido de que “nenhuma responsabilidade pelos apontamentos do relatório da auditoria pode lhe ser atribuída pelo curtíssimo período que esteve gerindo a Prefeitura”, recorro que, nos termos de preceito constitucional (artigos 49, IX, e 71, I, c/c artigo 75), o Poder Executivo presta contas anualmente. Exatamente porque anuais, essas são únicas e universais. Assim, o parecer do Tribunal de Contas

Esclareço que o r. voto condutor do r. parecer, no que tange aos gastos com pessoal, levou em consideração o quadro indicado pela Auditoria (fl. 86) e posteriormente confirmado pela Assessoria Técnica (fls.360/365), na seguinte conformidade:

Mês	Despesa com pessoal	RCL	%
06	11.783.886,53	22.451.779,76	52,48
07	12.137.349,41	22.858.099,83	53,09
08	12.425.457,99	23.289.846,97	53,35
09	12.708.179,33	23.825.642,09	53,33
10	12.976.772,29	24.123.698,56	53,79
11	13.238.365,90	24.534.655,55	53,95
12	13.547.018,40	25.067.407,03	54,04

sobre elas e o ulterior julgamento do Poder Legislativo são abrangentes, apreciando-as em sua unidade e universalidade.

Em suma, valem, aí, os mesmos princípios que regem o orçamento e que estão explicitamente referidos no artigo 2º da Lei n. 4.320/64: "os princípios de unidade, universalidade e anualidade".

As contas são apreciadas, em sua unidade e universalidade; não há julgamento do agente político.

Bem por isso, em Parecer do Tribunal de Contas não cabe cindir os atos que compõem as contas, para examiná-los sob o ângulo de cada um dos agentes políticos que, eventualmente, deles participaram.

Nesse sentido, aliás, a jurisprudência deste Tribunal:

"Efetivamente, não há como limitar, no âmbito das contas, a atuação de cada um dos administradores visando dimensionar o grau de influência no resultado final do exercício, uma vez que o Tribunal não emite parecer sobre ações isoladas, mas, sim, a respeito da gestão administrativa como um todo" (TC-002407/026/00, 2ª Câmara, Sessão de 22-10-02, relator Conselheiro RENATO MARTINS COSTA).

2.4 Registro, de todo modo, que a questão referente à aplicação no ensino restou superada, consoante demonstrado pelo Setor de Cálculos (fls. 360/365).

Do montante glosado pela Auditoria de recursos adicionais de R\$ 2.434.967,75 foi validado pelo setor de Cálculos de ATJ apenas o valor de R\$ 981.694,21, pois se refere aos recursos adicionais efetivamente empenhados no exercício e assim devem ser expurgados do total das despesas do ensino do exercício de 2008.

Acréscimo ainda que a Auditoria deixou de considerar nos cálculos a importância de R\$ 2.945.626,54 relativa às retenções do FUNDEB não consideradas como despesas realizadas no exercício. Acrescentando-se referido valor ao total das despesas do ensino com recursos próprios consideradas pela Auditoria de R\$ 3.916.624,53 passamos a ter o valor de R\$ 6.862.251,07.

Assim refazendo-se os cálculos, a aplicação dos recursos no ensino passou a ser de:

Total das Receitas de Impostos e Transferidos	R\$ 18.806.913,38	
Receitas (FUNDEB)	R\$ 4.894.338,46	
Despesas Com Profissionais do Magistério	R\$ 2.947.955,31	- 60,23%
Outras Despesas	R\$ 1.946.383,15	- 39,77%
Total das Despesas com FUNDEB	R\$ 4.894.338,46	- 100%
Despesas com Recursos Próprios	R\$ 6.862.251,07	
(-) Ajustes Realizados pelo Setor Cálculo	(R\$ 981.694,21)	
Total Despesas com Recursos Próprios	R\$ 5.880.556,86	- 31,27%

Desta forma, a Prefeitura Municipal de Conchas cumpriu ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal com a aplicação de 31,27% das receitas de impostos e transferidos na manutenção e desenvolvimento do ensino, igualmente o disposto no artigo 60, XII do ADCT com a aplicação de 60,23% dos recursos do FUNDEB na remuneração do magistério da educação básica e deu cumprimento ao disposto no artigo 21 "Caput" da Lei federal n. 11.494/07 com a aplicação de 100% dos recursos do FUNDEB no exercício de 2008.

Também ficou bem demonstrada a regularidade dos encargos sociais e dos subsídios recebidos pelo Prefeito e Vice-Prefeito (fls. 81/82).

2.5 Nos termos das Instruções deste Tribunal, em autos próprios, estão sendo tratados os repasses públicos ao terceiro setor (fl. 76), as admissões de servidores, inclusive por prazo determinado (fl. 81).

O expediente TC-33903/026/08 (cf. item 1.3, retro) e o acessório, também anexo, TC-1763/126/08 (Acompanhamento da Gestão Fiscal) tratam de assuntos abordados no relatório da Auditoria e serviram de subsídio no exame das contas. Devem, portanto, permanecer apensados a estes autos.

O expediente TC-22776/026/08 enseja a tramitação autônoma para instrução complementar.

2.6 Diante do exposto acompanho a manifestação convergente dos órgãos técnicos e voto pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas.

Determino sejam formados autos apartados para tratar do item "Outras Despesas" tendo em conta que as justificativas apresentadas pelo Responsável não foram suficientes. O expediente TC-22776/026/08 deverá acompanhar o apartado a ser formado, isso porque há notícia de irregularidades que foram apontadas no referido item e os Responsáveis mantiveram-se em silêncio.

A r. decisão combatida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 06.07.10 (fl. 398/399), e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 05.08.10 (fls. 169/177).

Agora, nessa fase recursal, pretende o Recorrente a reforma da decisão, pugnando pela regularidade das contas.

De suas razões, relata que assumiu a Prefeitura, ainda que por períodos muito curtos e inexpressivos, mas em razão da instabilidade político-administrativa que se abateu sobre o Município.

Anota que, na qualidade de Presidente da Câmara, assumiu a Prefeitura de 24.07 a 04.09.08, em razão do afastamento dos titulares dos cargos eletivos de Prefeito e Vice-Prefeito, o primeiro cassado e o segundo por licença de saúde.

Registra que o ex-Prefeito retornou ao comando da Municipalidade em 03.09.08, por meio de decisão judicial, depois renunciando ao mandato em 10.12.08.

Com isso, o Recorrente quer dizer que foi obrigado a assumir o ônus nos dois curtos períodos, reiterando posicionamento de que não pode ser responsabilizado pelas irregularidades indicadas nos autos.

Afirma que no período em que esteve à frente da Administração, ao tomar ciência dos elevados gastos que estavam sendo realizados, tomou as providências que lhe foram possíveis para reduzir os dispêndios, tendo exonerado inúmeros servidores comissionados, extinguindo gratificações, dentre outras medidas.

Alega que as medidas adotadas surtiram efeito na redução dos gastos com pessoal de julho para agosto, quando esteve no comando do Executivo.

Informa que tais medidas também refletiram sobre os meses seguintes, a exceção de dezembro, em razão do pagamento do 13º salário e rescisões contratuais de fim de gestão, entre outros.

Assevera que o percentual extrapolado é módico, não tendo gravidade suficiente para desqualificar as contas, principalmente se for considerado que o aumento não decorreu de nenhum ato de gestão dos administradores, doloso ou culposos.

Quanto às inconsistências contábeis, acredita que não possuem a necessária relevância para macular as contas de 2008, sendo de natureza formal, em especial se forem levados em conta os resultados positivos alcançados.

Menciona que o fechamento dos demonstrativos apresentados esteve a cargo da atual Administração, sucessora daquela que esteve à frente em 2008; e, que a contabilidade é seara estritamente técnica,

não podendo atribuir aos Prefeitos qualquer responsabilidade pelos dados lançados pelo setor responsável.

Invoca que a situação dos pequenos Municípios é diferente, pois é notório que sofram com a falta de pessoal especializado nas questões que envolvem a Administração Pública, diante da complexidade que invade todas as áreas.

Em seguida, pela Assessoria Técnica foi consignado, no tocante às inconsistências contábeis detectadas, que nada foi acrescido aos autos, sendo insuficientes para alterar a mácula que motivou o parecer desfavorável emitido (fls. 478/479).

A ATJ lembrou ainda que as razões do recurso não combateram qualquer erro de cálculo sobre os gastos com pessoal, mas, antes, centraram forças nas providências adotadas.

Disso, a Assessoria Técnica lembrou que, conforme planilha demonstrativa, em julho/08 a despesa com pessoal correspondeu a 53,44% da RCLL, enquanto em agosto foi de 53,35% da RCL; contudo, que esse resultado decorreu do acréscimo na base de cálculo, ou seja, aumento na Receita Corrente e não propriamente pela redução das despesas, embora reconheça que – em agosto, de fato houve retração nos gastos com pessoal, sendo crescente a partir de outubro.

Enfim, para a ATJ, as razões oferecidas não reúnem elementos suficientes para modificar o percentual de despesa apurado, na ordem de 54,04% da RCL, mantida a extrapolação ao estabelecido no art. 20, III, b, da LRF (fls. 480/484).

A Chefia de ATJ, consoante seus predecessores, manifestou-se pelo não provimento do apelo (fl. 485).

A SDG, por sua vez, registrou que a inconsistência demonstrada no Relatório de Auditoria é decorrente da ausência do registro dos valores referentes aos ajustes por variações ativas ou passivas; e, ainda que efetiva fosse essa diferença (R\$ 89.816,22), seria totalmente suprimida pelo superávit financeiro de R\$ 660.776,02.

Desse modo, tal motivo não se expressaria determinante à reprovação das contas, já que não se alteraria substancialmente o resultado contábil da Prefeitura.

Anota a SDG que a ausência de registro de R\$ 2.213.782,32, referente à dívida previdenciária foi decorrente, tão-somente, da falta de atualização monetária do valor inicialmente computado no passivo permanente, montante esse que seria integralmente absorvido pelo saldo patrimonial existente em 31.12.08 (R\$ 7.186.637,16).

Contudo, a respeito do índice de despesa com pessoal, a SDG entende que os argumentos apresentados não lograram êxito em demover o r. parecer combatido.

Ademais, de posse de documento extraído do Acompanhamento da Gestão Fiscal do exercício de 2009, anota que o Município, nos dois quadrimestres seguintes, não se valeu da possibilidade de eliminar o percentual excedente, ao contrário, ampliou-o para 56,01%.

Enfim, a SDG opina pelo não provimento do Pedido de Reexame (fls. 488/489).

Os autos estiveram na pauta dos trabalhos do E. Tribunal Pleno em 16.03.11, quando foram retirados nos termos do art. 105, I, do Regimento Interno.

É o relatório.

VOTO

Em preliminar,

Conheço o Pedido de Reexame, uma vez que o recurso é adequado, foi formulado por parte legítima, sob interesse de agir e de forma tempestiva (*r. parecer publicado em 06.07.10 e apelo protocolado em 05.08.10*).

No mérito,

Conforme relatado, dois apontamentos foram suficientes para a negativa das contas: inconsistências nas peças contábeis e despesas excessivas com pessoal (54,04% da RCL).

Assim, de início, ratifico posicionamento já externado em Primeira Instância, a respeito da indivisibilidade das contas, em decorrência dos princípios da unidade, universalidade e anualidade (art. 2º, da Lei 4320/64).

Nesse sentido, nos casos em que a Autoridade assuma a Administração, ainda que por alguns meses, cabe-lhe o papel de adotar medidas suficientes para corrigir as irregularidades existentes, valendo-se dos sistemas de controle interno.

Mais atenção ainda, deve ser dada aos pontos capitais examinados por esta E.Corte, em especial aquelas que são motivo da expedição de alertas por esta E.Corte, nessas incluídas a limitação dos gastos com pessoal.

Ademais, sendo a Administração contínua e, no caso concreto, diante da conturbada situação político-administrativa instaurada – pelo afastamento e renúncia do Titular, registro que o Recorrente não se exime da cautela suficiente e necessária à situação apresentada, de modo que pudesse ter extraído das áreas técnicas que assessoram a Administração todas as informações suficientes para a correção das irregularidades detectadas.

Aliás, chega a ser um contrassenso a afirmativa de que os Municípios de pequeno porte não contam com técnicos suficientes à correta formulação dos trabalhos da Administração, quando, na verdade, um dos pontos que se discute nestas contas é exatamente o excesso nos gastos com pessoal.

Desse modo, não sem razão, já em fev/08, o e. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, Relator original das contas, proferiu decisão multando o responsável Sr. José Oscar Pavan – Prefeito à época, pela falta de entrega dos documentos necessários à alimentação do Sistema Audesp (fls. 13/36)

Relembro que a Auditoria anotou a situação de que o “saldo financeiro inferior/inconsistente, não sendo identificada a evidenciação da origem de sua falta”, assim como “o balanço financeiro não tem a apresentação padronizada pela LF 4320/64”, “o sistema patrimonial não reconhece integralmente dívida previdenciária, repercutindo em superavaliação do saldo patrimonial”.

Desse modo, quero chamar a atenção de que a organização dos registros e controles contábeis são necessários para tornar indubitáveis os demonstrativos apresentados, em face do princípio fiscal da transparência e, mais ainda, em razão das circunstâncias que cercaram o exercício sob exame.

Contudo, a falha foi afastada pela SDG, na medida em que a inconsistência no registro refere-se à dívida previdenciária não atualizada, em montante que foi integralmente absorvido pelo saldo patrimonial existente.

Logo, a exemplo da SDG, entendo que a situação não foi capaz de descaracterizar os demonstrativos, a ponto de rejeitá-los.

No que diz respeito aos gastos com pessoal, a avaliação é objetiva, constando que a Municipalidade encerrou o exercício em 54,04% da RCL.

O Quadro elaborado pela Auditoria dá conta de que o percentual dessas despesas só fez crescer no período, mesmo quando já se encontrava, durante todo o segundo semestre, dentro do limite prudencial de 95% da RCL (art. 22 da LC 101/00).

Ocorre, no entanto, que o índice excedente à LRF – ou seja, acima de 54% da LRF, somente veio a ser atingido no último mês do exercício, portanto, dentro do 3º quadrimestre/08.

Disso, é natural admitir-se que as despesas com a folha de servidores tenham sido maiores nesse período, em razão do pagamento do 13º salário.

Contudo, em favor do Recorrente, com maior força, é a imposição legal de que a correção desse excesso seja realizada nos 2 (dois) quadrimestres seguintes³.

Sendo assim, o período auditado não comportava tempo hábil para dita correção, uma vez que a incidência se deu, exatamente, ao tempo da extinção do mandato, qual seja, em dez/08, não havendo como corrigir o excesso detectado dentro do período sob exame.

³ **LC 101/00**

"Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, **o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes**, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20".

Ainda em favor do Recorrente consta o fato de que a Municipalidade, pela nova Administração, valendo-se da determinação expressa na LRF, procedeu a redução daqueles gastos com pessoal a índice aceitável, conforme pode ser observado nos autos do TC-228/026/09⁴.

Para melhor visualização, segue o quadro elaborado pela Auditoria naquelas contas:

Quadrimestre	Exercício	RCL	Gastos com pessoal	Percentual
3º	2008	25.058.189,40	13.547.018,47	54,06%
1º	2009	24.803.810,35	13.642.543,03	55,00%
2º	2009	25.362.641,75	13.098.608,23	51,65%
3º	2009	25.621.053,34	12.569.460,04	49,06%

Portanto, a exemplo de SDG, considero que as inconsistências contábeis detectadas são sanáveis, mediante recomendações para sua correção e, quanto ao índice de despesas com pessoal, há de se admitir que somente poderia ser exigida a sua correção ao final de 2 (dois) quadrimestres, alcançando-se o exercício seguinte, no qual o Recorrente já havia deixado a Chefia do Executivo.

Nessa conformidade, **voto pelo provimento** do Pedido de Reexame interposto, a fim de ser emitido outro parecer, agora favorável às contas, mantendo-se, no entanto, as demais determinações constantes no parecer ora reformado, recomendando-se à Origem a correção dos apontamentos e formação de autos apartados para tratar do item “outras despesas”.

⁴ TC-228/026/09 – Prefeitura Municipal de Conchas – Relator e. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues – E. Segunda Câmara em Sessão de 01.03.11 – parecer prévio favorável.