

TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 27.04.11

ITEM Nº 022

TC-001827/026/08

Município: Martinópolis.**Prefeito(s):** Antônio Leal Cordeiro.**Exercício:** 2008.**Requerente(s):** Prefeitura Municipal de Martinópolis.**Em Julgamento:** Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 29-06-10, publicado no D.O.E. de 05-08-10.**Advogado(s):** Galileu Marinho das Chagas.**Acompanha(m):** TC-001827/126/08 e Expediente(s): TC-000027/005/08, TC-000806/005/08 e TC-034264/026/09.**Auditoria atual:** UR-5 - DSF-II.**Senhor Presidente, Senhores Conselheiros**

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pela Municipalidade de Martinópolis, por meio de seu procurador, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 29.06.10¹, apreciando suas contas relativas ao exercício de 2008, diante do verificado nos autos, emitiu-lhe **parecer desfavorável** em razão de falhas graves no que toca à **falta de destinação do mínimo de 60% dos recursos do FUNDEB ao pagamento dos profissionais do Magistério**, bem como, pelo descumprimento do sistema constitucional de **pagamento dos precatórios**² (fls. 313/324).

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão do dia 29.06.10, estava formada pelos ee. Conselheiros Cláudio Ferraz de Alvarenga – Presidente e Relator, Antonio Roque Citadini e Eduardo Bittencourt Carvalho.

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

Apesar desses aspectos favoráveis, as contas, analisadas sob a ótica dos princípios da anualidade, unidade e universalidade, **apresentam falhas graves que, nos termos da jurisprudência desta Corte, impõem a expedição de parecer desfavorável à sua aprovação.**

(A) Assim é que o Município descumpriu o artigo 60, XII, do ADCT-CF, eis que não destinou ao pagamento dos profissionais do Magistério da educação básica em efetivo exercício no mínimo 60% dos recursos oriundos do FUNDEB.

Consoante indicam os órgãos técnicos desta Corte, à vista dos dados constatados in loco pela auditoria e já consideradas as justificativas e documentação apresentadas pelo Município, **a aplicação ficou limitada a 59,3%** (cf. itens 1.8 e 1.9, supra).

(B) Acresce que o Município também **não cumpriu o sistema constitucional então vigente (artigo 100 e Emenda n. 30) de pagamento dos precatórios judiciais**. Este Tribunal firmou, para o exercício, o entendimento de que o cumprimento dos preceitos constitucionais incidentes impunha, ao menos, o pagamento, na ordem cronológica devida, de valor correspondente ao somatório de 10% do estoque do exercício anterior, acrescido do total dos precatórios e requisitórios incluídos no mapa orçamentário do exercício. Trata-se, em verdade, de interpretação condescendente, pois pressupõe que todo o estoque anterior estivesse sujeito ao parcelamento previsto na Emenda n. 30, embora, em verdade, a ela não se subordinem vários precatórios, porque posteriores à sua edição ou porque de natureza alimentar.

(C) Os autos informam, ainda, que o Município descumpriu, no exercício, a sistemática constitucional de quitação dos precatórios judiciais.

No caso concreto, o tratamento dispensado aos precatórios judiciais, durante o exercício, pode ser assim resumido:

Saldo de precatórios anteriores (2007)	2.669.175,59
Mapas orçamentários / Ofícios Requisitórios apresentados em 2007	2.770.641,23
10% advindo do saldo anterior	266.917,57
Valor mínimo a ser pago no exercício em exame	3.056.447,28
Valor efetivamente pago no exercício em exame	18.888,48
Valor não pago para atingir o mínimo exigido	3.037.558,80
Saldo de precatórios p/ exercício seguinte (sem parcelamento da EC 30/00)	5.439.816,82

O Prefeito não se manifestou a respeito da questão.

(D) Acresce que, os demonstrativos contábeis apresentam inconsistências e distorções nos índices e resultados, além de omissão na contabilização do valor dos precatórios (fls. 38/43). O Executivo contrariou o princípio da transparência fiscal (artigo 1º, § 1º, da LRF), da evidência contábil (artigos 83, 85, 87, 89 e 98 todos da Lei n. 4.320/64) e da competência (artigos 50, II, da LRF e 35, II, da Lei n. 4.320/64), além dos artigos 102, 103, 104 e 105, todos da Lei n. 4.320/64. Os demonstrativos elaborados pelo Município não servem à sua finalidade precípua, qual seja, a de propiciar a compreensão do estado em que se encontram as contas do Município, sua evolução, riscos e oportunidades que oferece.

A r. decisão proferida especificou que, à vista dos dados constatados pela Auditoria, e já consideradas as justificativas apresentadas pela defesa, o Município aplicou tão-somente 59,3% dos recursos do FUNDEB na valorização do Magistério³.

O voto condutor do r. parecer destacou quadro expositivo da situação dos precatórios, a saber:

Saldo de precatórios anteriores (2007)	2.669.175,59
Mapas orçamentários / Ofícios Requisitórios apresentados em 2007	2.770.641,23
10% advindo do saldo anterior	266.917,57
Valor mínimo a ser pago no exercício em exame	3.056.447,28
Valor efetivamente pago no exercício em exame	18.888,48
Valor não pago para atingir o mínimo exigido	3.037.558,80
Saldo de precatórios p/ exercício seguinte (sem parcelamento da EC 30/00)	5.439.816,82

E, por fim, fez-se menção, ainda, que as demais falhas anotadas pela inspeção e não infirmadas pela defesa, reforçaram a conclusão desfavorável à aprovação das contas.

A r. decisão combatida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 05.08.10 (fl. 326/324), e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 27.08.10 (fls. 328/347).

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

De suas razões, argumenta que revendo os informes no sítio eletrônico do Tesouro Estadual, na verdade, o repasse do Fundeb foi de R\$ 5.299.160,51, somado ao resultado da aplicação financeira – R\$ 13.071,51, chegando ao montante de R\$ 5.312.232,02.

Desse modo, deveria ter investido na valorização do Magistério o montante de R\$ 3.187.339,21, enquanto aplicou, na verdade R\$ 3.201.574,21 – considerando o valor anotado pela inspeção, acrescido do

(E) Ademais, muitas das falhas apontadas pela Auditoria e não descaracterizadas pela defesa, são reincidentes, como se verifica pelas críticas formuladas às contas anteriores (cf. item 1.9, retro). Trata-se de motivo que a jurisprudência desta Corte considera para emissão de parecer desfavorável, à vista do que prescreve o artigo 33, § 1º, da Lei Complementar estadual n. 709/93.

(F) Cabe ponderar, ainda, que os resultados (orçamentário e financeiro) das contas seriam bem piores que os apresentados se o Município houvesse cumprido minimamente a obrigação de pagar precatórios.

(G) Nesse contexto, as demais falhas, bem caracterizadas no relatório da auditoria e não infirmadas pela defesa, subsistentes nos itens "Planejamento e Execução Física", "Outras Despesas", "Licitações", "Execução Contratual", "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Tesouraria" e "Instruções e Recomendações do Tribunal" atuam como mero reforço à conclusão desfavorável à aprovação das contas.

2.3 Nos termos das Instruções deste Tribunal estão sendo tratados em processos próprios os recursos transferidos ao terceiro setor (fl. 44) e as admissões de pessoal mediante concurso público ou processo seletivo (fl. 53).

Os dispêndios com cadastramento imobiliário, ao que consta não realizado, devem ser objeto de instrução complementar em autos apartados.

2.4 Os expedientes TC-027/005/08, TC-806/005/08 e TC-34264/026/09 (considerados no item 1.3, retro) e o acessório TC-1827/126/08 (acompanhamento da gestão fiscal) tratam de assuntos abordados no relatório da Auditoria e serviram de subsídio para o exame das contas. Devem, portanto, permanecer apensados a estes autos.

2.5 Diante do exposto, voto pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas em exame.

Determino a formação de autos apartados para tratar das despesas empenhadas para pagamento de serviços de cadastramento imobiliários.

³ **Quadro elaborado pela ATJ**

Fundeb Magistério empenhadas – mínimo 60%	3.172.653,75	59,35%
Ajustes efetuados pela fiscalização		
Fundeb Magistério empenhadas ajustadas: mínimo 60%	3.172.653,75	59,35%

reembolso do Estado relativo à despesa com pessoal do Magistério – dezembro/08 (R\$ 28.920,46).

Nos precatórios fez referência à sistemática imposta pela EC nº 62/09, registrando que baixou o Decreto nº 4388/10, optando pelo regime de 15 anos, disso já informando ao E.Tribunal de Justiça do Estado.

Entende que a medida sanou a falha quanto à dívida judicial.

Anota que efetuou a atualização do estoque dessa dívida em dezembro/09, não havendo qualquer irregularidade no que tange aos registros contábeis.

Registra que ocorreu um pedido de seqüestro de receitas em face de Valter Cardoso de Moura, com fundamento na preterição da ordem de pagamentos; mais ainda, que sobre a matéria tramita um Agravo Regimental junto ao TRT-15ª Região e um Conflito Positivo de Competência junto ao STJ, discutindo se a Corte especializada possuía competência para seqüestrar receitas públicas, pendentes de julgamento. Anota ainda, que a 2ª Vara do Trabalho em Presidente Prudente cumpriu a ordem de seqüestro, bloqueando “on line” o valor de R\$ 314.123,46 – que deverão aguardar o desfecho dos recursos.

E, no mais, o Recorrente apresenta razões tendentes a justificar as falhas apresentadas nos demais itens observados pela Auditoria, os quais reforçaram o juízo negativo das contas.

Sendo assim, entende por regularizada a contabilização dos precatórios; diz que encaminhou as informações ao Sistema Audesp; apresenta que não existem irregularidades no planejamento e execução física do orçamento; defende a correção das despesas listadas, incluindo aquelas decorrentes da contratação de empresa de assessoria jurídica; tem por exatos os procedimentos licitatórios, tendo adotado providências para sanar as anomalias informadas; diz que procurou obedecer à ordem cronológica de pagamentos; que está aguardando a finalização de processo judicial no que diz aos questionamentos levados a efeito sobre o Estatuto de Servidores; que corrigiu as falhas da tesouraria; que tem divulgado as informações da gestão fiscal no seu sítio eletrônico; e, por fim, que já regularizou o atendimento às Instruções desta E.Corte.

Em seguida, pela Assessoria Técnica foi consignada a possibilidade de aceitação dos argumentos desenvolvidos pelo Recorrente no que toca à revisão da receita arrecadada, uma vez que amparada em informação oficial disponibilizada pelo Ministério da Fazenda; e, do mesmo modo, considerou o acréscimo da despesa com os professores do Estado.

Sendo assim, a ATJ apresentou novo quadro, especificando que a aplicação dos recursos **do FUNDEB na valorização do Magistério foi de 60,26%**, tal como segue:

Fundeb – transferido ao Município	R\$ 5.299.160,51	
-----------------------------------	------------------	--

Rendimento de aplicação financeira do Fundeb	R\$ 13.071,51	
Total da receita do Fundeb	R\$ 5.312.232,02	100%
Fundeb 60% - despesas com profissionais do Magistério – contabilizadas em 2008	R\$ 3.172.653,75	59,72%
Reembolso de professores do Estado à disposição do Município	R\$ 28.920,46	0,54%
Total Fundeb	R\$ 3.201.574,21	60,26%
Fundeb 40% - despesas contabilizadas em 2008	R\$ 2.091.891,67	39,38%
Parcela diferida aplicada no 1º trimestre/09	R\$ 14.501,05	0,27%
Total Fundeb	R\$ 2.106.392,72	39,65%
Fundeb total comprovado	R\$ 5.307.966,93	99,91%
Saldo Fundeb não comprovado	R\$ 4.265,09	0,09%

O setor especializado da ATJ anotou, no entanto, que os novos números apresentados pelo Interessado, indicaram a ausência de comprovação de aplicação do saldo do Fundeb na ordem de R\$ 4.265,09 – correspondente a 0,09% do montante recebido em 2008 (fls. 350/353).

As demais opiniões que se seguiram, incluindo a i. Chefia de ATJ e SDG, foram pela manutenção do parecer desfavorável, em razão da situação verificada nos precatórios (fls. 354/359).

A matéria foi retirada dos trabalhos do E.Tribunal Pleno em Sessão de 16.03.11, para fins do disposto no art. 105, I, do Regimento Interno (fl. 360).

Os autos retornaram para manifestação da SDG e, agora revendo seu posicionamento, pediu pelo provimento do recurso interposto (fls. 363/365).

Segundo a SDG, no que se refere aos precatórios, fica afastado o descumprimento da sistemática constitucional de seu pagamento baseado na EC nº 30/98, porque considerando o advento da EC nº 62/09, aquela Direção passou a adotar o entendimento de que a norma acolheu toda a dívida judicial constituída antes e depois de sua vigência, excetuados os requisitos de baixa monta.

Em acréscimo à sua nova visão sobre o assunto, mencionou a posição adotada no conhecido processo TC-2974/026/08, que cuidou das contas da Municipalidade de Guaratinguetá, em Sessão de 23.03.11.

E, no mais, verificando que a Municipalidade deu atendimento aos principais indicadores constitucionais e legais de gestão, entende que seria um excessivo rigor a rejeição do apelo, por ter a Municipalidade deixado de comprovar a utilização de apenas, 0,09% do total dos recursos do FUNDEB, equivalentes a R\$ 4.265,09 – ante quase R\$ 5.300.000,00 recebidos no período.

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 05.08.10 e apelo protocolado em 27.08.10*).

No mérito,

As questões que levaram a E. Primeira Câmara à emissão do r. parecer desfavorável às contas, como relatado, se referem à falta do investimento mínimo na valorização do Magistério e a falta de pagamento dos precatórios, nos limites da jurisprudência desta E.Corte.

Anoto que a falta de liquidação do saldo diferido do FUNDEB não motivou a rejeição dos demonstrativos, não podendo o assunto ser revisto em prejuízo do Recorrente agora em sede Pedido de Reexame.

Agora vê-se que foi superada a primeira questão, conforme posicionamento da Assessoria Técnica, uma vez que o Município conseguiu demonstrar que aplicou 60,26% dos valores do Fundeb na valorização do Magistério.

Quanto aos precatórios, relembro que a Origem possuía um estoque dessa dívida próxima a R\$ 2,7mi (dois milhões e setecentos mil reais), somados ao recebimento no período, de mapa orçamentário/ofícios requisitórios no também no montante de R\$ 2,7mi (dois milhões e setecentos mil reais).

Até então a jurisprudência desta E.Corte apontava que a Administração deveria quitar, no mínimo, a décima parte da dívida pré-existente, mais o que recebeu no exercício sob exame, esperando-se que fossem pagos em torno de R\$ 3,0mi (três milhões de reais), quando, na verdade, foi quitada quantia inferior a R\$ 20,0 mil (vinte mil reais).

É forçoso entender que não houve grande esforço para diminuição do saldo da dívida judicial, em descompasso com a Constituição Federal/88 e da própria Lei Fiscal.

Também não se poderia acatar qualquer argumento de que a Administração deixaria de aplicar os recursos mínimos nos setores sociais, acaso cumprisse o pagamento dos precatórios, porque o tema destacado também encontra respaldo constitucional.

No mesmo sentido, também é imperioso lembrar que essa dívida decorre de decisões judiciais transitadas em julgado, passíveis de cumprimento.

Desse modo, a jurisprudência então vigente nesta E.Corte estabelecia um equilíbrio adequado aos princípios constitucionais envolvidos, porque não exigia a liquidação imediata dessa dívida, mas antes, que houvesse compromisso com a sua diminuição gradativa.

Ocorre que, a despeito da decisão adotada por esta E.Corte nas mencionadas contas da Municipalidade de Guaratinguetá (TC-1974/026/08 – Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini – Sessão do E.Tribunal Pleno de 23.03.11), houve reconhecimento de que a EC nº 62/09 possibilitou que toda a dívida então existente, excetuados os créditos de pequena monta e os de natureza alimentícia de titulares sexagenários⁴, poderiam ser pagos pelo regime especial, vigente a partir de então.

Nesse sentido, se a Constituição Federal agora oferece a oportunidade ao Município para quitar essa dívida em condições mais vantajosas, não há insistir em desabonar a falta de pagamento no período examinado.

E, no caso, não há indicação firme de falta de pagamento de precatórios de baixa monta, excetuados pelo favor constitucional.

Portanto, as razões do recurso se mostraram suficientes à reforma do r. parecer, antes desfavorável à aprovação das contas.

Nessa conformidade, **voto pelo provimento** do Pedido de Reexame interposto, a fim de emitir outro parecer, agora favorável à aprovação dos demonstrativos, mantendo-se, no entanto, as demais determinações constantes no r. parecer antes proferido.

⁴ CF/88

Art. 100. (...)

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.