

TC-002110/026/08

Município: Espírito Santo do Turvo.

Prefeito(s): Luciana Maria Retz.

Exercício: 2008.

Requerente(s): Luciana Maria Retz - Prefeita à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 29-06-10, publicado no D.O.E. de 23-07-10.

Advogado(s): Denise Vidor Cassiano, José Antônio Fonçatti, Ana Paula Tondim Stramandinoli e outros.

Acompanha(m): TC-002110/126/08 e Expediente(s): TC-000825/002/08, TC-000345/002/09 e TC-001235/002/09.

Auditoria atual: UR-2 - DSF-II.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pela Sra. Luciana Maria Retz - Prefeita Municipal de Espírito Santo do Turvo à época, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 29.06.10¹, apreciando as Contas relativas ao exercício de 2008 daquela Municipalidade, diante do verificado nos autos, emitiu-lhe **parecer desfavorável** em razão de irregularidades graves, cada uma delas suficiente para comprometê-las por inteiro (fls. 452/466).

A r. decisão proferida deu-se em razão **(a)** da falta de investimento mínimo no ensino, visto que a aplicação ficou restrita a 24,7% da receita de impostos e transferências auferidas; **(b)** descumpriu-se o art. 42 da LRF, porque nos dois últimos quadrimestres do mandato verificou-se o aumento da indisponibilidade financeira líquida; **(c)** também observado elevadíssimo déficit orçamentário, na ordem de 11,1%, gerando déficit financeiro de R\$ 813.080,31, comprometendo os exercícios futuros, a despeito de que houve grande excesso de arrecadação registrado no período: a receita prevista foi de R\$ 7.850.000,00 e a realizada de R\$ 11.254.925,75; **(d)** anotada a falta de atendimento ao art. 73, VI, "b", da Lei nº 9.504/97, uma vez que não foi comprovado que, a partir de julho, o gasto tenha alcançado apenas a publicidade de atos oficiais; **(e)** e, também, porque as peças contábeis não refletiram a realidade do Município, apresentando inconsistências e distorções nos índices e resultados; somando-se ainda, as impropriedades verificadas em diversos itens apontados pela Auditoria².

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:**

"2.2 A instrução dos autos demonstra irregularidades graves, suficientes, ainda quando isoladas, para comprometer as contas; constituem pecado mortal, que as macula por inteiro.

O r. voto condutor do r. parecer levou em consideração o quadro elaborado pela Auditoria³, confirmado por ATJ, no tocante aos investimentos no ensino:

(A) Assim é que o Município não realizou o investimento mínimo no ensino, previsto no artigo 212 da Constituição e correspondente a 25% da receita de impostos. Computadas todas as despesas autorizadas pelos artigos 69, § 5º, 70 e 71 da LDB, a aplicação ficou restrita a 24,7% da receita de impostos. A defesa não comprovou outras despesas que possam ser efetivamente apropriadas ao ensino. A infração é, por sua natureza, incontornável, eis que caracteriza descumprimento de limite fixado pelo artigo 212 da Carta Política do País.

(B) De outra parte, a Administração afrontou o artigo 42 da LRF. Consoante demonstra o item 14.1.1 do relatório da auditoria (fls. 56/57), a Administração não obteve bom desempenho nos últimos oito meses do exercício em exame, pois havia disponibilidade líquida em 30-04-08 de R\$1.268.031,53, passando em 31-12-08 para indisponibilidade de R\$ 984.913,79. O Município foi alertado nos meses de junho a novembro quanto aos impedimentos previstos no supramencionado artigo, sem que tenha adotado as medidas necessárias para cumprimento da prescrição da Lei Complementar. A infração é de tal gravidade que tipifica crime, nos termos do artigo 359-C, do Código Penal.

(C) Ademais, não podem ser aprovados os resultados da gestão. Os autos noticiam que houve, no exercício, elevadíssimo déficit orçamentário, de 11,1%, gerando déficit financeiro de R\$ 813.080,41, que compromete os exercícios futuros.

(D) As irregularidades mencionadas nas alíneas "B" e "C" deste item assumem maior gravidade quando se constatada que ocorreram apesar do grande excesso de arrecadação registrado no período: a receita prevista foi de R\$ 7.850.000,00 e a realizada de R\$ 11.254.925,75.

(E) Acresce que a Administração não atendeu o artigo 73, VI, "b", da Lei n. 9.504/97, eis que, consoante registrado pela digna SDG, "não comprova o Município, mediante provas documentais, que, a partir de julho, o gasto alcançou, apenas e tão somente, a tal publicidade de atos oficiais ou, como excepciona a Lei Eleitoral, que tenha havido, na localidade, grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral".

(F) Além disso, as peças contábeis não refletem a realidade do Município (fls. 35/37). Os demonstrativos contábeis apresentam inconsistências e distorções nos índices e resultados. O Executivo Municipal contrariou os princípios da transparência fiscal (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigos 83, 85, 87 e 89, todos da Lei n. 4.320/64), tanto que ensejaram correções substantivas pela Auditoria deste Tribunal. Demonstrativos assim elaborados 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.

(G) Nesse contexto, outras falhas apontadas nos autos, bem caracterizadas no relatório da Auditoria ("Planejamento e Execução Física", "Fiscalização das Receitas", "Dívida Ativa", "Despesas com Saúde", "Licitações", "Ordem Cronológica de Pagamentos", "Pessoal" (horas extras acima de 60 horas mensais), "Tesouraria", "Atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal", "Transparência da Gestão Pública" e "Instruções e Recomendações do Tribunal") atuam como reforço da avaliação desfavorável às contas.

2.3 A questão relativa aos adiantamentos merece instrução complementar em apartado.

(...)

2.6 Diante do exposto, voto pela emissão de parecer desfavorável às contas em exame".

³ Quadro elaborado pela Auditoria

Restos a Pagar não pagos até 31/01 do exercício seguinte (1)	654,90
Cancelamentos de Restos a Pagar da Educação	
Alimentação infantil (2)	48.462,06
Merenda Escolar no Ensino Fundamental (3)	8.185,23
Pessoal em desvio de função (art. 71, VI, LDB)	
Encargos Sociais: Pessoal em desvio de função	
Receita adicional do Salário-Educação (valor empenhado)	
Receita adicional auxílios e subvenções do Estado e União (valor empenhado)	
Rendimentos de contas bancárias da Educação	
Cestas de Natal, multas de trânsito, tarifas bancárias etc	
Despesas com Ensino Médio	
Despesas com Ensino Superior	
Demais despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB (4)	6.703,00
Mochilas	
Uniformes	
Saldo não empenhado de recursos adicionais em 2007 (5)	27.938,19
Total das exclusões	91.943,38

Receitas de impostos e transferências de impostos	8.218.564,80	
Ajustes efetuados pela fiscalização		
Receitas de impostos e transferências de impostos ajustadas	8.218.564,80	
Recursos do Fundeb + rendimentos financeiros	1.222.697,26	
Ajustes efetuados pela fiscalização	-	
Recursos do Fundeb + rendimentos financeiros ajustados	1.222.697,26	
Despesas empenhadas recursos próprios	2.127.463,74	
Ajustes efetuados pela fiscalização	(91.943,38)	
Aplicação no Ensino em 31.12.2008: caput do artigo 212 da C.F.	2.035.520,36	24,77%
Fundeb Magistério empenhadas: mínimo 60%	735.964,40	60,19%
Ajustes efetuados pela fiscalização		
Fundeb Magistério empenhadas ajustadas: mínimo 60%	735.964,40	60,19%
Fundeb Demais Despesas empenhadas: máximo 40%	484.145,68	39,60%
Ajustes efetuados pela fiscalização		
Fundeb Demais Despesas empenhadas ajustadas: máximo 40%	484.145,68	39,60%
Total das despesas com Fundeb	1.220.110,08	99,79%
Houve atendimento à aplicação mínima de 95,00%	-	
Montante do Fundeb não aplicado até 31.12.2008	2.587,18	0,21%

No tocante ao art. 42 da LRF, destaca-se do voto proferido pelo e. Relator, o aumento das obrigações de despesa nos dois últimos quadrimestres do exercício, sem suficiente disponibilidade de caixa, conforme quadro seguinte, elaborado pela inspeção:

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:	2008
Disponibilidades de Caixa em 30.04	1.650.759,06
Saldo de Restos a Pagar em 30.04	1.448,21
Empenhos liquidados a pagar em 30.04	381.279,32
Liquidez em 30.04	1.268.031,53
Disponibilidades de Caixa em 31.12	426.935,10
Saldo de Restos a Pagar em 31.12	316.590,40
Cancelamentos de empenhos liquidados	772.659,21
Cancelamentos de Restos a Pagar Processados	17.630,56
Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo	304.968,72
Il liquidez em 31.12	(984.913,79)

E, a respeito das despesas com publicidade no último exercício, se mostraram na seguinte conformidade:

Publicidade em ano eleitoral				
Exercício de:	2005	2006	2007	2008
Despesas	-	807,00	457,73	35.369,50
Média apurada entre três exercícios anteriores				421,58
Parâmetro para comparação despesas de 2008				421,58
Despesas do exercício foram superiores ao parâmetro adotado em:				34.947,92

A r. decisão combatida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 23.07.10 (fl. 468/469), e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 24.08.10 (fls. 470/484 e documentos que acompanham).

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

De suas razões, demonstra seu inconformismo no sentido de que não teria ocorrido descumprimento do disposto no art. 212 da CF/88.

Nesse sentido, pede que seja considerada despesa de R\$ 48.462,06 nas despesas do ensino, uma vez que destinadas exclusivamente para

as crianças da Creche Maycon Douglas e Jardins, certo que em exercícios anteriores os gastos dessa natureza já foram aceitos pela Corte.

Anota que ditas despesas foram erroneamente empenhadas no social, quando deveriam ser lançadas na educação infantil.

Igualmente, pede que as despesas referentes à merenda escolar – grelha, fogão, botijão de gás, prato e colher, por se tratarem de materiais de manutenção destinados ao ensino fundamental também deveriam ser computadas à conta do ensino.

Também argumenta que, em 2007, a aplicação no ensino foi de 26,72%, excedendo ao mínimo constitucional naquele exercício, fato que, a seu ver, deveria ser levado em consideração.

Enfim, entende que aplicou 25,41% na educação, percentual que pretende seja reconhecido por este Tribunal.

A respeito do déficit de execução orçamentária e da indisponibilidade líquida ao final do exercício, entende que houve um equívoco por parte da Auditoria, quanto ao ajuste efetuado por conta do cancelamento de empenhos liquidados, visto que os cancelamentos se referem a saldo de empenhos para despesas de viagens, despesas miúdas e empenhos que foram liquidados no ato do empenhamento das despesas em decorrência de que as mercadorias não haviam sido entregues ou os serviços ainda não haviam sido executados, a exemplo de empenhos globais.

Invoca que *“os empenhos cancelados de restos a pagar também são saldos de empenhos globais não utilizados e, portanto, nada mais correto que cancelar o saldo, como também saldo de empenhos de obras que foram executadas”*.

Continua ainda, que *“os balanços estariam em desacordo com a realidade se não houvessem sido cancelados os referidos empenhos, os quais estariam constando da relação de empenhos a pagar sem a devida efetivação, ai sim refletindo uma situação irreal, lembrando ainda, que todos os empenhos cancelados encontravam-se arquivados no departamento de contabilidade com a devida justificativa anexa, as quais talvez tenham passado despercebidas pelo auditor”*.

Quanto aos gastos com publicidade, informa que estiveram relacionados aos convênios firmados, exigentes de colocação de placas informativas.

Disso, acresce que em decorrência de inúmeros convênios firmados com o Governo Federal se fez necessária a publicação de licitações na Imprensa, vindo a aumentar ditas despesas.

Também apresenta que o quadro apresentado pela Auditoria não condiz com a realidade, uma vez que em 2005 os gastos teriam sido de R\$ 807,00 (out/05) e R\$ 701,00 (nov/05).

Já em 2007, os gastos teriam alcançado a R\$ 17.988,00, não somadas as despesas com imprensa oficial.

Alega que, no caso, não reflete a realidade a declaração constante de fls. 809.

E, no mais, defende-se dizendo que a LOA permitiu a abertura de créditos adicionais no limite de 40% das despesas; que em virtude da mudança de funcionário do setor de tesouraria teria ocorrido divergência nos lançamentos apontados; que o aumento da dívida ativa se deu pela sua atualização; que o pagamento de professora pela saúde se deu pela necessidade de alocar a profissional a serviço específico; que o Fundo Municipal de Saúde foi criado através da LC 032/94, utilizado para o recebimento dos repasses ao setor.

Também esclarece que procedeu à abertura de certames em face dos diversos convênios firmados; que havia restos a pagar processados em 31.12.08, em função de que a verba do FPM foi creditada no último dia do mês, não havendo tempo hábil para sua quitação; que o pagamento de horas extras foi feito aos motoristas em decorrência das necessidades dos setores envolvidos; que, em função de ter deixado a Chefia do Executivo, desconhece o motivo pelo qual não foram entregues as conciliações bancárias de 24.08.09 à Auditoria; e, finalmente, que procurou atender às recomendações desta E.Corte (fls. 470/484).

A Assessoria Técnica, quanto ao ensino, anotou que as justificativas apresentadas não inovam em nada, considerando que nenhum argumento novo foi apresentado, não havendo motivo para que se manifeste de forma contrária ao já decidido; e, dessa forma, reiterando o percentual acolhido na r. decisão proferida (fls. 679/680).

Ainda na ATJ, sob os aspectos orçamentários e financeiros, foi registrado que não há matéria inédita a ser examinada (fls. 684/685).

Em seguida, a i. Chefia de ATJ opinou pelo não provimento do apelo (fls.686/687).

A SDG destacou que, relativo às vedações do último ano de mandato, constatou-se que em todo o ano de 2008, as despesas com publicidade e propaganda totalizaram R\$ 35.369,50, valor muito superior ao parâmetro de comparação, no valor de R\$ 421,58, em afronta ao inc. VIII, do art. 73, da Lei Eleitoral, não merecendo prosperar as justificativas apresentada.

Também anotou que o déficit de execução orçamentária, considerando o significativo aumento da RCL, se deu em consequência de um inadequado acompanhamento da gestão fiscal.

Sobre o ensino, a SDG registrou que as glosas da inspeção estão em conformidade com a pacífica jurisprudência desta E.Corte.

E, por fim, quanto ao descumprimento do art. 42 da LRF, mesmo que fosse desconsiderado o valor referente ao cancelamento de empenhos liquidados, ainda assim, restaria descumprida a norma em destaque, porque a liquidez financeira passaria a uma iliquidez de R\$ 212.254,58.

Nesses termos, a SDG manifestou-se pelo não provimento do apelo (fls. 688/692).

A Recorrente apresentou-se novamente nos autos, reforçando suas razões (fls. 694/993).

Em síntese, alega que da análise do déficit financeiro apontado, foi abrangido mais de um exercício, sendo considerado o total dos empenhos liquidados e cancelados desde o início do mandato (2005/2008), no total de R\$ 772.659,21; e, não o valor de R\$ 423.543,77 que se refere tão somente a 2008.

Informa que o procedimento adotado pela gestão era sempre o de maior lisura perante os gastos, sempre precedidos de empenhamento.

Prossegue dizendo que, para se emitir um novo subempenho de um empenho global, fazia-se necessário liquidá-lo, caso contrário, o sistema não autorizava a sua emissão.

Explica que, de qualquer modo, a nota era quitada integralmente, não havendo dívida em aberto, sendo que o Município nunca foi questionado por empenho cancelado que não lhe fora pago, demonstrando a quitação das obrigações assumidas.

Destaca que, no que diz respeito às Leis de Créditos Especiais aprovadas pela Câmara, em momento algum os empenhos solicitados para pagamento conferem com a lista de empenhos anulados, nem tampouco em natureza ou valores.

Também expõe que em hipótese alguma “os empenhos quitados referem-se aos empenhos anulados”.

E, no mais, faz considerações a respeito dos gastos com publicidade no período, reiterando o argumento que decorreram da obrigação contraída em convênios firmados.

A SDG opinou novamente, reiterando que as alegações não são novas, pois abordam parcela dos motivos determinantes da emissão do parecer desfavorável, revelando inaptas para esclarecer sobre o déficit do período e a realização de despesas contrárias à Lei Eleitoral.

Também, que muito embora a Responsável queira atribuir o elevado desequilíbrio orçamentário à ausência de repasses de convênios, esse aspecto não justifica o inadequado acompanhamento da respectiva execução, medida obrigatória em razão da Lei Fiscal.

E, com relação aos gastos com publicidade no período vedado, para a SDG, a simples apresentação dos respectivos termos não se mostra suficiente para o detalhamento das despesas.

Nesse sentido, a SDG posicionou-se pelo não provimento do Pedido de Reexame (fls. 996/997).

É o relatório.

GCFJB-25

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 23.07.10 e apelo protocolado em 24.08.10*).

No mérito,

Conforme se observa, a análise dos Órgãos Técnicos – ATJ e SDG – não foi favorável às pretensões da recorrente.

Igualmente, considero que os argumentos apresentados não são suficientes para reverter o juízo emitido em Primeira Instância.

Primeiro, no que se refere ao ensino, os gastos pretendidos pela Recorrente não podem ser levados à conta nos investimentos no setor, uma vez que a jurisprudência pacífica desta E.Corte não considera despesas de merenda e com ela relacionadas – à exceção das merendeiras, porque integrantes do quadro de servidores - para os fins dispostos no art. 212 da CF/88.

Reforça minha convicção a expressa proibição indicada no art. 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação⁴.

Ademais, também não se pode considerar o excesso de aplicação de um exercício em benefício de outro, em razão do princípio da anualidade na verificação das contas.

Quanto à inobservância ao art. 42 da LRF, realço a anotação da Auditoria (fl.57), de que o Município havia sido alertado nos meses de junho a novembro quanto aos impedimentos previstos na Lei Fiscal.

De tal sorte, o quadro exposto é muito claro, no sentido de que ao final do primeiro quadrimestre/08, a Municipalidade possuía uma disponibilidade líquida de R\$ 1.268.031,53; e, ao contrário, dentro do período vedado, contraiu despesas que não puderam ser pagas e nem manteve saldo suficiente para quitá-las, traduzindo em indisponibilidade líquida de R\$ 984.913,79.

⁴ **Lei 9394/96**

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Consigno que o quadro elaborado pela Auditoria levou em conta a Declaração firmada pelo Chefe do Executivo (fls. 783-A e seguintes do Anexo IV), no sentido de que a Administração cancelou empenhos liquidados (R\$ 772.652,21) e, também empenhou no exercício seguinte, despesas contraídas no período examinado (R\$ 304.968,72).

É evidente que a operação procurou alterar a realidade dos fatos, uma vez que empenhos liquidados, pela sua própria natureza, não comportam anulação; e, no caso do empenhamento no exercício seguinte, há flagrante contorno ao princípio da competência.

Por extensão da incorreção desses lançamentos, a Auditoria se viu obrigada a proceder aos ajustes necessários à execução orçamentária, demonstrando que o Município incorreu em déficit de 11,13%⁵.

Sendo assim, as razões apresentadas sobre esses pontos não podem ser aceitas.

Reflito que qualquer um desses pontos, ainda que isolados, já seria motivo seria suficiente para a confirmação do r. parecer desfavorável já proferido.

E, no mais, também inconsistentes os argumentos quanto aos gastos com publicidade no último ano de mandato, em confronto com a Lei Eleitoral.

Nessa conformidade, **voto pelo improvimento** do Pedido de Reexame interposto, mantendo-se a r. decisão combatida, pelos seus próprios fundamentos.

5

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	7.739.714,90	10.234.104,32	32,23%	90,93%
Receitas de Capital	110.285,10	1.020.821,43	825,62%	9,07%
Contas Retificadoras				
Ajustes				
Total	7.850.000,00	11.254.925,75		100,00%
Excesso de Arrecadação		3.404.925,75	43,37%	30,25%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	11.129.583,34	9.551.683,23	-14,18%	76,36%
Despesas de Capital	287.589,00	1.861.107,77	547,14%	14,88%
Res. de contingência				
Ajustes		1.095.258,49		
Total	11.417.172,34	12.508.049,49		100,00%
Ausência de dotações		1.090.877,15	9,55%	8,72%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(1.253.123,74)		11,13%

AJUSTES – DESPESAS EMPENHADAS	
Objetos de apontamentos do item 14.1.1	
Cancelamentos de empenhos liquidados	772.659,21
Cancelamentos de RP Processados	17.630,56
Despesas do exercício em exame empenhadas em 2009	304.968,72
Total	1.095.258,49